¿ CÓMO VA EL CUMPLIMIENTO A LAS SENTENCIAS DE RESTITUCIÓN INDÍGENA EN EL MUNICIPIO DE UNGUÍA, CHOCÓ ?

SENTENCIA 010 DE 2016

RESGUARDO INDÍGENA EMBERA – DOBIDÁ DOGIBI, TERRITORIO ANCESTRAL DE EYÁKERA

SENTENCIA 033 DE 2018

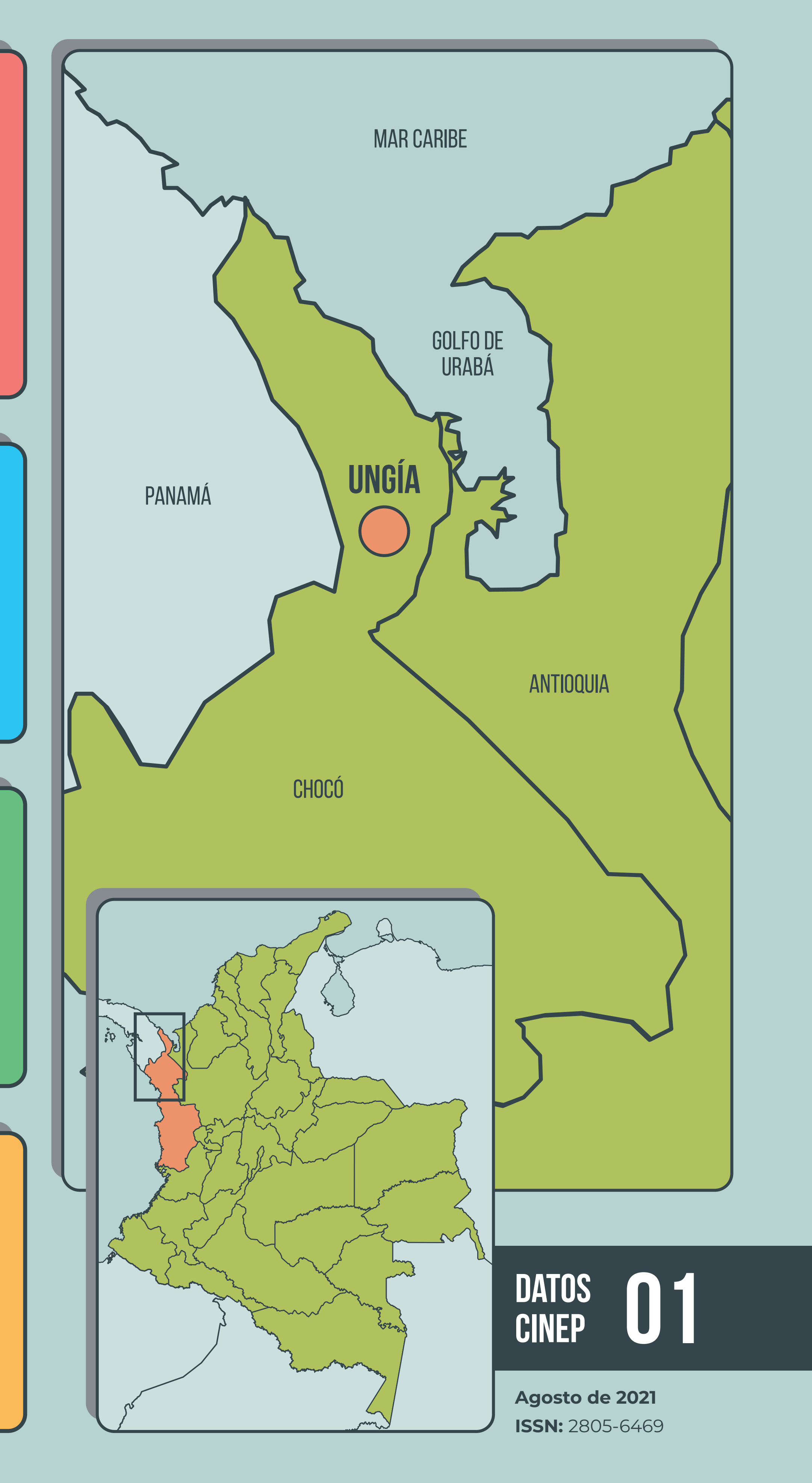
RESGUARDO INDÍGENA EMBERA KATÍO – TERRITORIO DE CUTI

SENTENCIA 022 DE 2018

COMUNIDAD EMBERA – TERRITORIO DE TANELA

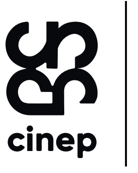
SENTENCIA 017 DE 2018

RESGUARDO INDÍGENA DE ARQUÍA – COMUNIDAD TULE











DATOS CINEP 01

Agosto de 2021
ISSN: 2805-6469

DATOS CINEP 01
ISSN: 2805-6469

Agosto de 2021

Directora General
Martha Lucía Márquez Restrepo

Subdirector
Juan Pablo Guerrero Home

Coordinador Programa Conflicto, Estado y Paz
José Darío Rodríguez S.J.

Investigador
Julián Salazar Gallego
Línea de Gestión del Territorio en el Pacífico

Coordinadora de Comunicaciones e Incidencia
Katalina Vásquez Guzmán

Coordinador de Publicaciones
Edwin Parada Rodríguez

Diseño y diagramación
Juanita Giraldo

Corrección de estilo
Azucena Martínez

Cinep/Programa por la Paz
Carrera 5 No. 33B-02
PBX: (57-1) 2456181
Bogotá, D.C., Colombia
www.cinep.org.co


CinepProgramaPorLaPaz

@Cinep_ppp

cinep_ppp

Cineppp

CINEP/PPP

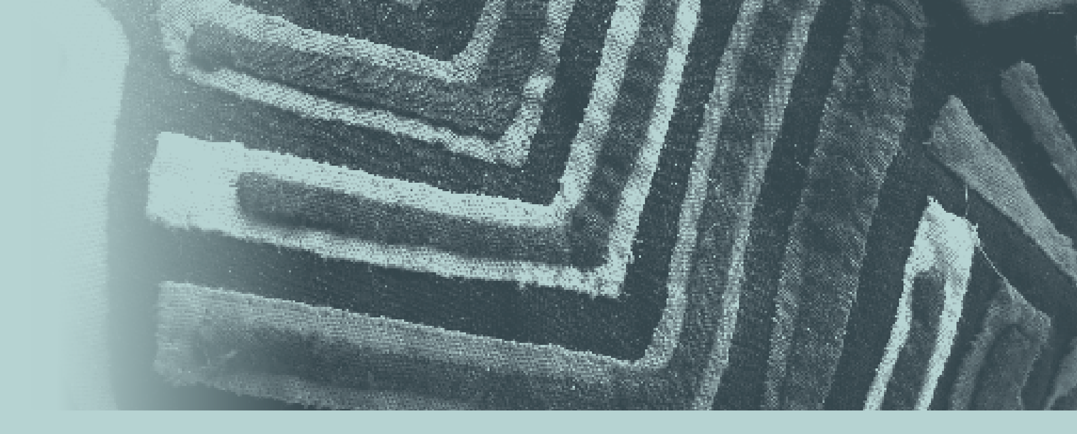




SIGLAS



ADR	Agencia de Desarrollo Rural
ANH	Agencia Nacional de Hidrocarburos
ANLA	Agencia Nacional de Licencias Ambientales
ANM	Agencia Nacional Minera
ANT	Agencia Nacional de Tierras
ASOREWA	Asociación de Cabildos - Autoridades Tradicionales Indígenas Embera Dóbida, Katío, Chamí y Dule
CAR	Corporaciones Autónomas Regionales
CNMH	Centro Nacional de Memoria Histórica
Codechocó	Corporación Autónoma Regional para el Desarrollo Sostenible del Chocó
Confachocó	Caja de Compensación Familiar del Chocó
DPS	Departamento de Prosperidad Social
FARC-EP	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo
FGN	Fiscalía General de la Nación
ICANH	Instituto Colombiano de Antropología e Historia
ICBF	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
IGAC	Instituto Geográfico Agustín Codazzi
IIAP	Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico
Incoder	Instituto Colombiano de Desarrollo Rural
IPS	Instituciones prestadoras de salud
NBI	Necesidades básicas insatisfechas
ONIC	Organización Nacional Indígena de Colombia
ORIP	Oficina de Registro de Instrumentos Públicos
PGN	Procuraduría General de la Nación
PNN	Parques Nacionales Naturales de Colombia
SENA	Servicio Nacional de Aprendizaje
SNARIP	Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas
SNR	Superintendencia de Notariado y Registro
UARIV	Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas
UNP	Unidad Nacional de Protección
URT	Unidad de Restitución de Tierras



INTRODUCCIÓN

Cumplidos diez (10) años de la entrada en vigencia de la Ley 1448 de 2011 (Ley de víctimas y restitución de tierras) y de los Decretos Ley 4633 y 4635 de restitución de derechos étnicos territoriales, pocas evaluaciones se conocen acerca del impacto de las sentencias que han favorecido a comunidades indígenas y afrodescendientes en Colombia, lo cual evidencia un silencio respecto del cumplimiento de las medidas y disposiciones preceptuadas por la mencionada ley.

La falta de una política pública integral para la etapa de posfallo que asegure una asignación de recursos suficientes para garantizar la implementación de las normas; la poca efectividad de lo en ellas dispuesto al momento de tomar decisiones; las limitaciones institucionales, técnicas y financieras; la ausencia de un sistema unificado de seguimiento a los fallos judiciales; la desarticulación intra e interinstitucional; así como un profundo desconocimiento y desacertada aplicabilidad del principio de enfoque diferencial étnico, parecieran justificar el incumplimiento sistemático por parte de las variadas entidades públicas responsables de las órdenes que materialicen las disposiciones de las sentencias y aseguren una existencia y vida digna a las comunidades en sus territorios.

La radiografía de la implementación de la política de atención integral a víctimas y de restitución de derechos territoriales étnicos en Chocó es poco alentadora, pues evidencia un rezago significativo respecto de sus avances, que al año 2020 dejó los siguientes datos: 126 procesos de restitución de derechos territoriales (66 indígenas y 60 para comunidades negras). Según las fases del proceso, ochenta y ocho (88) están en fase administrativa (57 indígenas y 31 afrodescendientes), treinta (30) en fase judicial (11 indígenas y 19 afrodescendientes) y ocho (8) en fase de posfallo, todos ellos indígenas, los cuales suman alrededor de 150 000 ha. Estos procesos se encuentran ubicados en catorce (14) municipios del Chocó, y con ellos se busca la restitución de un poco más de 1 000 000 de hectáreas, de las cuales hasta el momento se han restituido 150 358 ha, es decir, aproximadamente el 15% del universo total de hectáreas a restituir. Valga destacar que a la fecha el 27.3% de tierras en el Chocó se encuentra en trámites de restitución de derechos territoriales étnicos.

De este panorama general de la situación en el departamento del Chocó, la subregión del bajo Atrato no dista de ser muy diferente: catorce (14) procesos en fase administrativa (3 indígenas y 11 afrodescendientes), quince (15) procesos en fase judicial (4 indígenas y 11 afrodescendientes) que suman alrededor de 260 000 ha y cuatro (4) en etapa de posfallo, todos ellos de comunidades indígenas, y que suman 9 000 ha. Es decir, en el bajo Atrato se están jugando 327 060 ha, lo cual equivale al 31% de la restitución de tierras del Chocó.

En ese contexto, la presente infografía pone su atención en el estado de implementación de las sentencias, y los impactos de estas en el marco del proceso de restitución de derechos territoriales étnicos a favor de los pueblos indígenas embera eyabida, dóbida y katío tule de los resguardos de Arquía, Cutí, Tanela y Eyáquera, ubicados en el municipio de Unguía, en la subregión del bajo Atrato (Chocó). En el 2016 el Juzgado Primero de Restitución de Tierras de Quibdó profirió la sentencia 033 a favor de la comunidad embera katío del territorio de Cuti, la sentencia 017 sobre la comunidad indígena tule del resguardo de Arquía, y la sentencia 010 a favor de la comunidad embera dóbidá del territorio ancestral de Eyáquera. La sentencia 022 del 2018, a favor de la comunidad embera de Tanela, fue proferida por el Tribunal de Antioquia. Estas cuatro (4) sentencias equivalen a una extensión de aproximadamente 9 000 ha y benefician a alrededor de 240 núcleos familiares.

Al respecto, esta infografía pretende aportar a la evaluación sobre la implementación de las políticas de atención integral a víctimas y de restitución de derechos territoriales étnicos en el Chocó, específicamente con base en las cuatro (4) sentencias mencionadas anteriormente que se encuentran en etapa de posfallo, con el fin de obtener lecciones y enseñanzas para futuras decisiones que se tomarán en los casos étnicos que se encuentran bajo el conocimiento de la jurisdicción especializada en restitución de tierras.

Esta contribución es un llamado de atención a la institucionalidad pública responsable de implementar estas políticas, a fin de motivarlas acerca de la identificación de prácticas deficientes y de cuellos de botella que implican una pausa o un retraso en el camino hacia la toma de los correctivos necesarios para evitar un gran fracaso en el futuro. Más aún cuando la política de restitución de tierras no recae exclusivamente en la URT sino que, por el contrario, requiere de una colaboración armónica y de un diálogo intra e interinstitucional entre entidades de diferentes niveles, de acuerdo con los principios que orientan la acción estatal en la materialización y garantía del derecho a la reparación que asiste a las comunidades étnicas.

METODOLOGÍA

1. Para la realización de este estudio se acudió tanto a métodos cuantitativos como cualitativos. Como primera medida, se tomó como herramienta metodológica el estudio de caso, a partir de los cuatro (4) procesos que se encuentran en etapa de posfallo mencionados anteriormente. Lo anterior permitió extraer una serie de generalizaciones que facilitan una comprensión mucho más profunda de la implementación de la política pública de restitución de derechos territoriales en otras comunidades étnicas. Por otro lado, a partir del análisis comparado, fue posible entender por qué en ciertos casos algunas entidades cumplen más que otras con cierto bloque de derechos. También se acudió a encuestas de percepción y entrevistas semiestructuradas, realizadas por medio de plataformas virtuales a ocho (8) líderes/as indígenas de las comunidades, dos (2) por cada resguardo.
2. **Recolección de información a nivel territorial.** Se hizo básicamente consultando fuentes primarias, especialmente la relacionada con la percepción de líderes/as indígenas sobre el cumplimiento e implementación de cada una de las órdenes contenidas en las respectivas sentencias de exigibilidad. Igualmente, se acudió a fuentes secundarias con el fin de contrastar la información proveniente de las fuentes primarias. Allí se examinó información de instituciones del Estado, especialmente del Ministerio Público (Defensoría del Pueblo y Procuraduría General de la Nación), organismo encargado de realizar el seguimiento y acompañamiento a la implementación de las sentencias, y de acopiar todos los informes parciales de la institucionalidad para ser presentados al despacho del Juez Primero de Restitución de Tierras de Quibdó (Chocó).
3. **Procesamiento y sistematización de la información.** Esta se hizo a través de una base de datos de seguimiento a la implementación de las sentencias. Mediante esta herramienta se organizó toda la información de los procesos mencionados por tipo de derecho, descripción de la orden y entidad encargada (matriz 1), el tiempo de su implementación y la información acerca del cumplimiento de las órdenes.

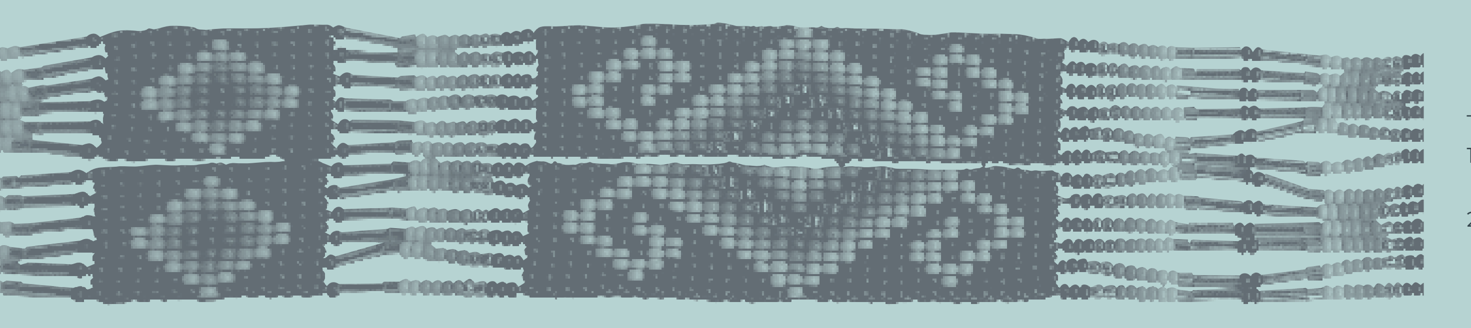
Matriz 1. Categorías para la sistematización de la información de acuerdo al tipo de derecho, descripción de la orden y entidad responsable

TIPO DE DERECHO	DESCRIPCIÓN DE LA ORDEN	ENTIDAD
SALUD	Acciones para la prestación del servicio de salud e infraestructura adecuada, incluyendo infraestructura tecnológica.	Ministerio de Salud, Secretarías de Salud, IPS.
EDUCACIÓN	Planes de formación técnica y en educación agropecuaria.	SENA.
VIVIENDA Y SANEAMIENTO BÁSICO	Reconstrucción de centros poblados e infraestructura asociada, subsidios de vivienda.	Alcaldía de Unguía, Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, Banco Agrario, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, URT, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.
SEGURIDAD ALIMENTARIA Y PROYECTOS PRODUCTIVOS	Proyectos productivos comunitarios y seguridad alimentaria.	Alcaldía de Unguía, Secretarías de Educación departamentales, Ministerio de Educación, CAR, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, gobernaciones, URT, Agencia de Desarrollo Rural, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Prosperidad Social.
PRIMERA INFANCIA	Atención y asistencia a los niños, niñas y adolescentes.	ICBF.
MEDIO AMBIENTE Y MINERÍA	Acciones en relación con las solicitudes de títulos mineros y petroleros, y recuperación de ecosistemas naturales.	ANM, ANH, ANLA, Ministerio de Minas y Energía, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, CAR.
MEDIO AMBIENTE Y MINERÍA	Consulta previa.	Ministerio del Interior, CAR.
REPARACIÓN	Entrega material.	Fuerza pública, URT.
REPARACIÓN	Retornos, reubicaciones, medidas de reparación integral individual y colectiva con enfoques diferenciales, y acompañamiento a acciones de reparación integral de competencia de otras entidades; asistencia psicosocial; acceso a servicios públicos.	Gobernaciones, alcaldías, UARIV, SNARIV, Ministerio de Vivienda, ICBF, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, URT.
GARANTÍAS PARA LA SEGURIDAD, ACCESO, DELIMITACIÓN Y FORMALIZACIÓN DEL TERRITORIO	Titulación colectiva de consejo comunitario o la constitución y ampliación del resguardo, actualizaciones catastrales y cartográficas.	ANT, IGAC, oficinas de catastro, SNR, ORIP, notarías, URT, Defensoría del Pueblo.
GARANTÍAS PARA LA SEGURIDAD, ACCESO, DELIMITACIÓN Y FORMALIZACIÓN DEL TERRITORIO	Plan de protección de autoridades locales. Desarrollo de reglas de convivencia pacífica. Estrategia de seguridad para el retorno efectivo; suspensión entrenamiento de batallones. Protección de sitios de lugares sagrados.	UNP, Comisión Nacional de Territorios Indígenas. Policía y Ejército Nacional.
GARANTÍAS PARA LA SEGURIDAD, ACCESO, DELIMITACIÓN Y FORMALIZACIÓN DEL TERRITORIO	Investigaciones por conductas delictivas en contra de la comunidad y otras a las que haya lugar.	FGN, PGN.
GARANTÍAS PARA LA SEGURIDAD, ACCESO, DELIMITACIÓN Y FORMALIZACIÓN DEL TERRITORIO	Condonación de deudas.	Concejos municipales, URT, alcaldías municipales.
FORTALECIMIENTO ORGANIZATIVO	Pedagogía y formación en derechos humanos y legislación ética.	Defensoría del Pueblo, Ministerio del Interior.
FORTALECIMIENTO ORGANIZATIVO	Realización de censos.	URT, Ministerio de Interior.
FORTALECIMIENTO ORGANIZATIVO	Traducción de la sentencia.	Ministerio de Cultura, ICAHN.

4. **Desarrollo de una batería de indicadores a través de valores de referencia y de atributos de descripción para su cálculo**
Al efecto se desarrollaron los indicadores que aparecen en la matriz 2.

Matriz 2. Indicadores y valores de referencia

INDICADOR	DESCRIPCIÓN	
NÚMERO DE ACCIONES	Indica las acciones totales o parciales realizadas por la entidad encargada de implementar la orden.	10%
TIEMPO DE RESPUESTA	Indica el tiempo que tarda la entidad encargada de implementar la orden en generar al menos una acción de respuesta.	10%
EFICACIA (IMPACTO DE LA ACCIÓN)	Indica el nivel de importancia/relevancia de la acción frente a la implementación efectiva de la orden. Aplica para todas aquellas acciones que se materializan y no se agotan en procesos de gestión y que, si bien resultan importantes, son insuficientes respecto al objetivo e impacto esperado.	25%
RESTITUCIÓN EFECTIVA DE LOS DERECHOS IDENTIFICADOS COMO VULNERADOS (ÍNDICE GOCE EFECTIVO DE DERECHOS)	Indica el porcentaje en la superación de las condiciones de vulnerabilidad, y especialmente el goce efectivo de derechos[1] individuales y colectivos de las víctimas del conflicto armado.	20%
ÍNDICE DE EFICIENCIA	Indica los recursos totales o parciales destinados para la implementación de la acción.	10%
ÍNDICE DE EFECTIVIDAD	Indica la percepción por parte de las comunidades beneficiarias del fallo judicial sobre su implementación e impactos.	25%



[1]Respecto a los indicadores se tomaron aquellos con enfoque de desempeño y de cumplimiento. Los indicadores de desempeño son utilizados normalmente para cuantificar la implementación de acciones del Estado y su conformidad con algunas normas transversales de derechos humanos, mientras que los indicadores de cumplimiento tienen como objetivo captar la medida en que las obligaciones derivadas de las normas se están cumpliendo y están dando resultados que puedan asociarse a una mejora en el disfrute de los derechos humanos[2].

Por lo tanto, los valores del peso del indicador (%) son proporcionales al impacto que tiene cada uno de ellos en la mejora del disfrute de los derechos humanos de las comunidades, es decir, qué tanto incide directamente en el goce efectivo de sus derechos. En este sentido, a los indicadores que reflejan un impacto estructural en las condiciones de vida y de goce de derechos se les ha otorgado un mayor porcentaje, como es el caso de los indicadores de efectividad y de eficiencia. Igualmente, al ser las comunidades las beneficiarias directas de esta política, son las que tienen, de primera mano, la percepción acerca de su implementación e impacto en la transformación de sus realidades territoriales.

5. **Análisis de resultados a través de indicadores.** Una vez cuantificada la información contenida en la respectiva matriz se generó la medición integral de la sentencia, con el fin de obtener el porcentaje de cumplimiento de las órdenes impartidas en los fallos judiciales.

1 Corte Constitucional. Auto 116/2008. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.
2 Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Indicadores de Derechos Humanos: Guía para la medición. HR/PUB/12/5. Ginebra.

ESTRUCTURA DE LA INFOGRAFÍA

Esta infografía se estructura en tres partes. En la primera se presenta el balance y estudio sobre el cumplimiento de los indicadores en cada una de las sentencias; en la segunda se realiza un análisis global y agregado sobre la implementación e impacto de las sentencias en cada uno de los indicadores propuestos; y, en la tercera, se exponen las conclusiones y recomendaciones a la luz de los principales hallazgos.

1. BALANCE Y ESTUDIO DEL CUMPLIMIENTO DE LOS INDICADORES EN LAS SENTENCIAS

2. ANÁLISIS GLOBAL DE LA IMPLEMENTACIÓN E IMPACTO DE LAS SENTENCIAS EN CADA INDICADOR

3. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

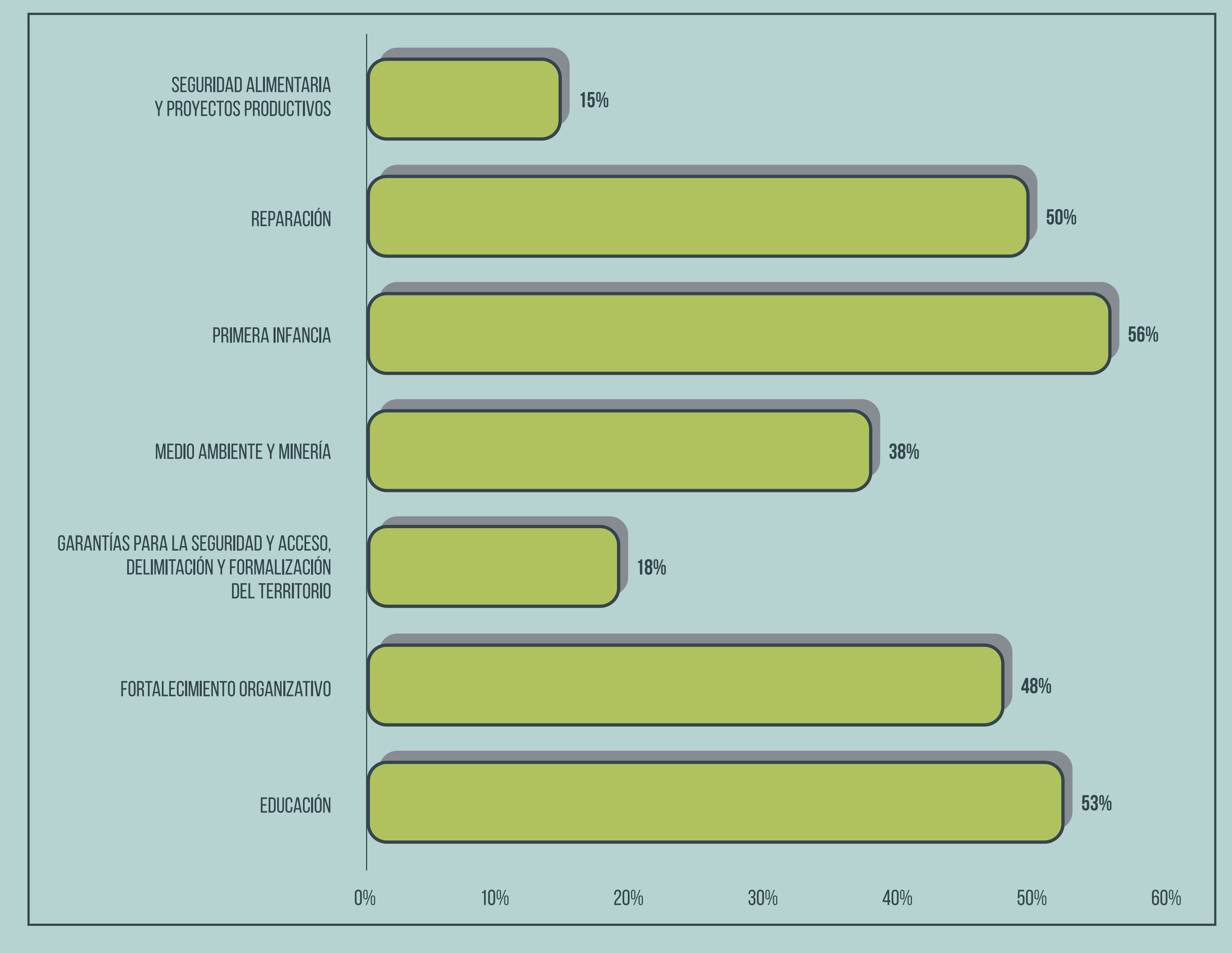
SENTENCIA 010 DE 2016

RESGUARDO INDÍGENA EMBERA – DOBIDÁ DOGIBI, TERRITORIO ANCESTRAL DE EYÁKERA

Caso	Embera Dóbida-Dogibi, territorio ancestral Eyákera.
Ubicación	Unguía (Chocó).
Despacho	Juzgado Primero Especializado en Restitución de Tierras de Quibdó.
Fecha admisión de solicitud	04/12/2014.
Fecha de sentencia	05/04/2016.
Oposición	No.
Población beneficiaria (# de familias)	16.
Extensión del territorio	5 000 ha.
Modalidad de despojo	Desplazamiento forzado.
Actores del despojo	Paramilitares.
Fecha titulación del territorio	12/04/2012.
Dificultades de la titulación y formalización	Titulación individual previa a la titulación colectiva.
Dificultades de la titulación y formalización	Proceso de titulación bajo dinámicas de violencia.
Títulos/concesiones/contratos mineros	Si.
Empresa del título	Negocios Mineros S. A./Acuario S. O. M./ Capricornio S. O. M.
Afectaciones territoriales	Fumigación con glifosato.

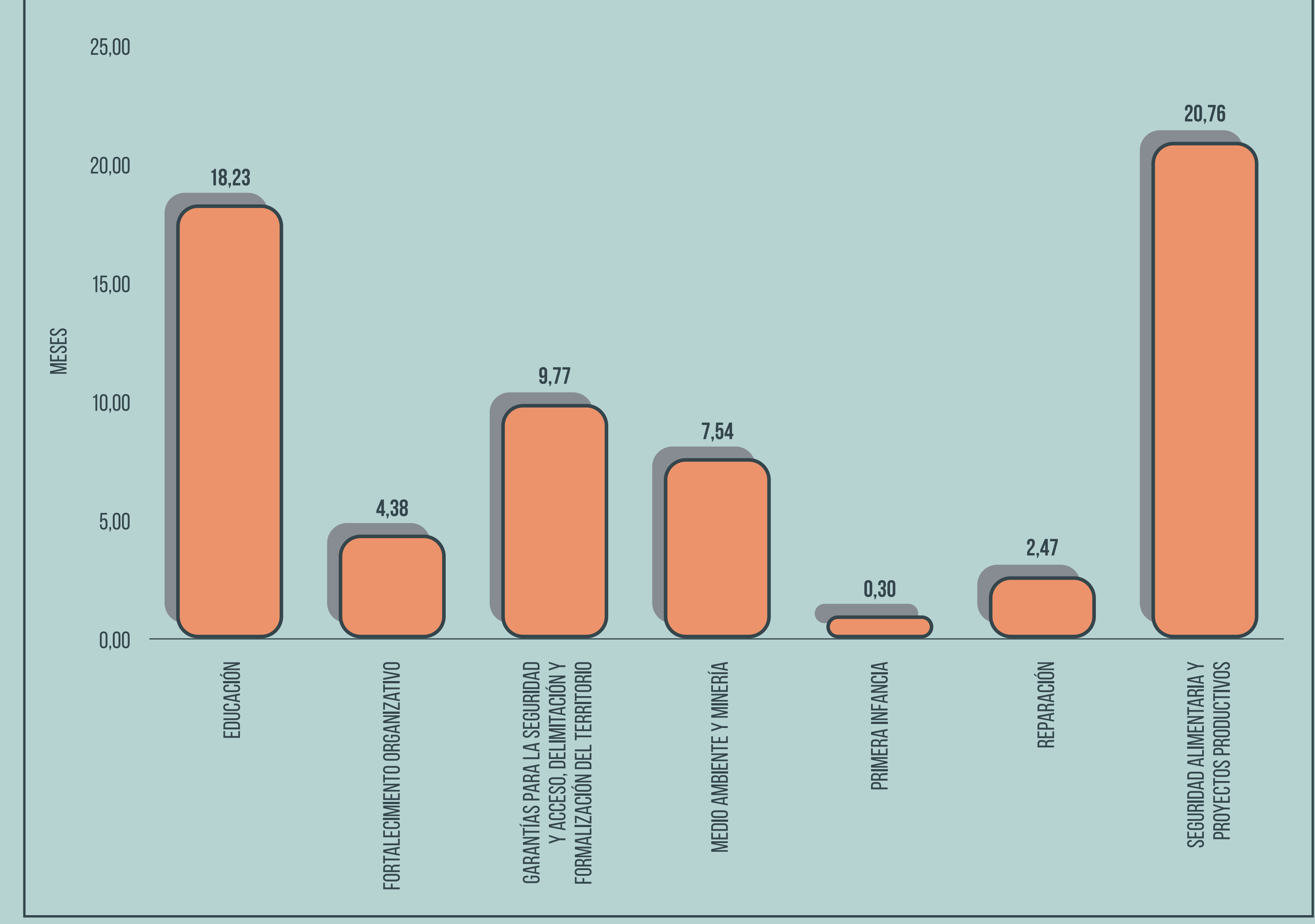
Nº orden	Descripción	Entidad responsable
3	Reparación colectiva.	UARIV
	Retorno de las familias pertenecientes al resguardo.	UARIV/MinRelaciones Exteriores
4	Abstenerse de manera inmediata de realizar fumigaciones con glifosato.	MinDefensa
	Ejecución de actividades del plan de manejo ambiental para controlar y eliminar plantaciones de uso ilícito.	MinDefensa/MinAmbiente
6	Plan de restauración y manejo sostenible del ecosistema forestal.	MinAmbiente/Codechocó
7	Suspender el trámite de solicitudes de títulos y/o concesiones mineras en curso y que se superpongan o traslapen con el resguardo hasta llevar a cabo consulta previa.	ANM
8	Planes orientados a la sustitución de cultivos ilícitos a través de estrategias de seguridad alimentaria y estrategias productivas para la comunidad.	URT/DPS
11	Atención integral y diferenciada de la población infantil del resguardo.	ICBF
12	Proyectos productivos agropecuarios.	URT
13	Formación de producción agropecuaria.	SENA
14	Capacitar a los líderes y autoridades indígenas del resguardo en la defensa de sus derechos humanos.	Defensoría del Pueblo
15	Clarificar los linderos e instalen mojones del territorio.	IGAC/ANT/Alcaldía de Unguía
16	Armonizar con la comunidad el ordenamiento territorial del municipio de Unguía.	Alcaldía de Unguia
17	Informe de caracterización del daño individual y colectivo, los daños en materia de educación, salud y territorio.	UARIV
18	Realizar el censo de la comunidad en asocio con las autoridades indígenas	Alcaldía de Unguía
19	Documentar los hechos, tensiones y presiones históricas que han conducido a la situación actual de vulnerabilidad, discriminación, exclusión y marginación.	CNMH
20	Se analice la situación de riesgo de la comunidad y los lideres/as	UNP
21	Inscribir en el respectivo folio de matrícula la presente sentencia, y se cancele todo antecedente registral sobre gravámenes, limitación de dominio o alteración jurídica en detrimento de los derechos territoriales de la comunidad	ORIP
22	Realizar la entrega simbólica del territorio colectivo a la comunidad	URT
24	Coordinar y financiar la traducción de partes relevantes de la sentencia a la lengua Emberá Dobida.	MinInterior

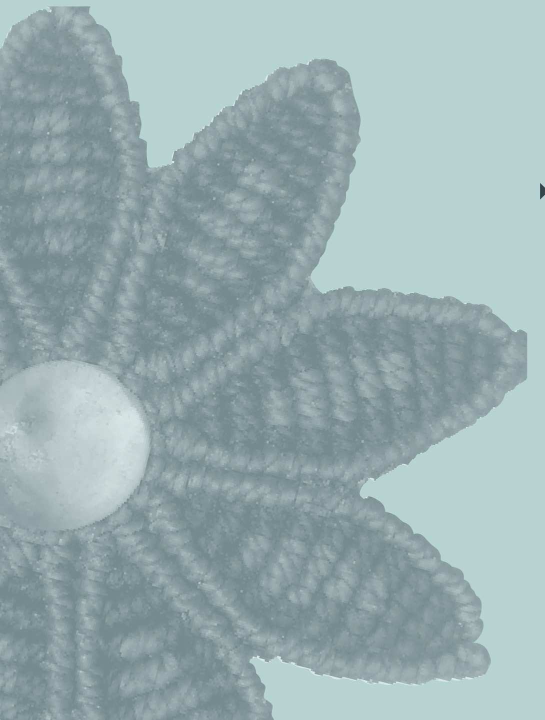
PORCENTAJE DE CUMPLIMIENTO POR TIPO DE DERECHO



Los derechos que menor porcentaje de cumplimiento presentan son seguridad alimentaria (15%), y garantías para la seguridad y acceso, delimitación y formalización del territorio (18%), lo cual demuestra la persistencia de una crisis alimentaria, el fenómeno de desnutrición y el alto índice de NBI que padecen las comunidades indígenas, y que agudizan su condición de vulnerabilidad. La inseguridad alimentaria y nutricional que afecta a estas comunidades tiene una causalidad multidimensional que abarca desde aspectos ambientales hasta aspectos socioculturales. Por otro lado, el alto volumen de población desplazada y no retornante, debido a la reconfiguración de los actores armados presentes en el bajo Atrato y al recrudecimiento de las dinámicas de violencia, impiden el goce del derecho al territorio y el ejercicio de los derechos étnico-territoriales. Igualmente, la ausencia de garantías para la seguridad y acceso, delimitación y formalización del territorio ha intensificado la presión sobre estos territorios, en virtud del aumento del interés económico por su riqueza, la explotación de recursos naturales y la construcción de obras de infraestructura vial y minera.

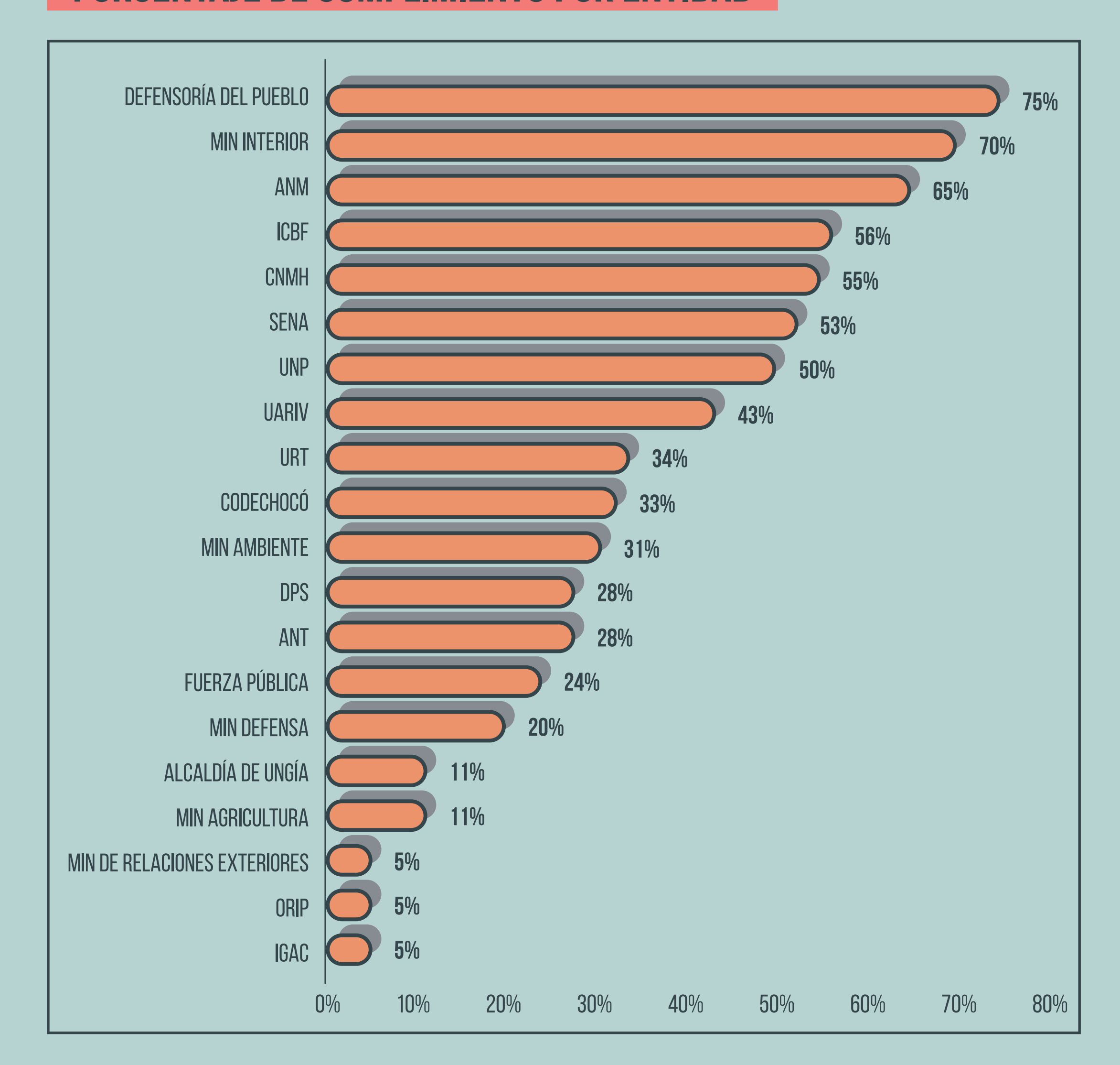
TIEMPO DE RESPUESTA POR TIPO DE DERECHO





Se observa una relación inversamente proporcional entre el grado de cumplimiento del derecho y el tiempo de su implementación: cuanto mayor es el grado de cumplimiento menor es el tiempo que tarda la entidad responsable en generar una respuesta efectiva. Las instituciones que iniciaron la implementación de lo ordenado más rápido en el tiempo lograron una mayor eficacia en el porcentaje de cumplimiento del derecho. Sin embargo, llama la atención el caso del derecho a la educación, que tiene un alto grado de cumplimiento, pero un elevado tiempo de respuesta, lo que puede obedecer a que las entidades encargadas de su implementación tardaron demasiado en generar una respuesta a la orden, pero cuando lo hicieron iniciaron un proceso gradual y escalonado para el desarrollo de lo ordenado.

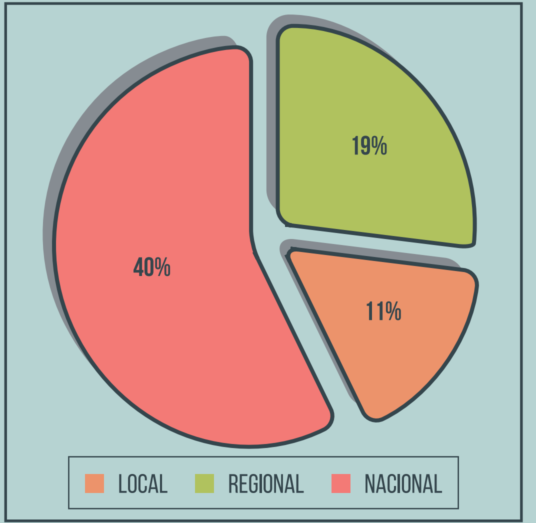
PORCENTAJE DE CUMPLIMIENTO POR ENTIDAD



Las entidades con menor cumplimiento de las órdenes a su cargo son la ORIP, el IGAC y el Ministerio de Relaciones Exteriores, con un porcentaje del 5% cada una, seguidas de la Alcaldía de Unguía y el Ministerio de Agricultura con un 11% cada una, lo cual obedece, primero, a los escasos recursos destinados por el Gobierno local a la implementación de la política pública de restitución de tierras; segundo, a la incapacidad infraestructural de las entidades tanto locales como nacionales para ejecutar las órdenes a su cargo; y tercero, a que muchas de las acciones realizadas por las entidades corresponden a trámites burocráticos que no repercuten en la materialización de lo ordenado.

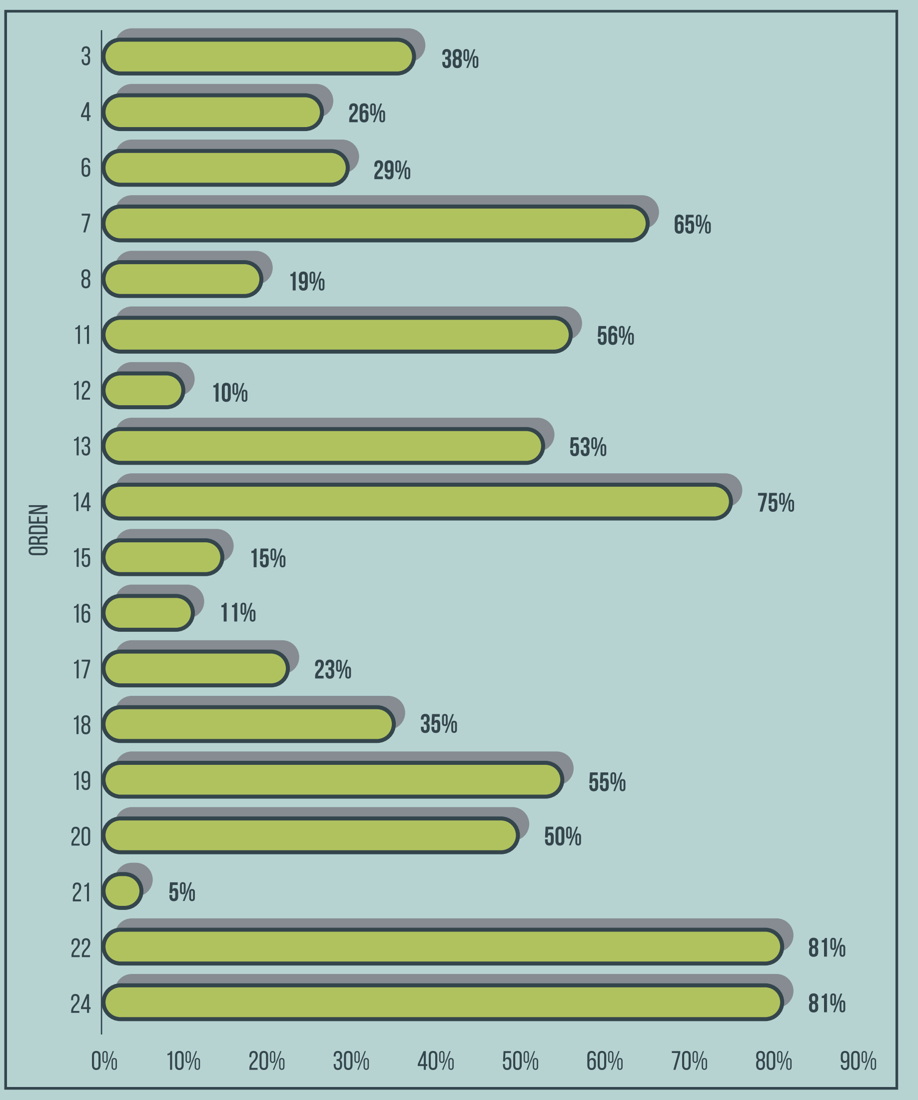
Las entidades con mayor cumplimiento son la Defensoría del Pueblo (75%), el Ministerio del Interior (70%) y la ANM (65%), hecho que llama la atención por cuanto la Defensoría del Pueblo y el Ministerio del Interior, constitucionalmente, son las entidades garantes de los derechos fundamentales de las comunidades étnicas, mientras que la ANM para cumplir las órdenes no requiere disponer de recursos sino de su propia decisión administrativa. El promedio de porcentaje de cumplimiento por parte de las entidades encargadas de implementar las órdenes de la sentencia 010 de 2016 es de un 35%.

PORCENTAJE DE CUMPLIMIENTO DE LAS ÓRDENES, SEGÚN ÁMBITO TERRITORIAL



En la sentencia 010 de 2016 las entidades del orden nacional tienen el mayor porcentaje de cumplimiento (40%), seguidas de las del orden regional (19%) y local (11%). El bajo índice de cumplimiento de las entidades locales obedece a que, más allá de los pocos recursos para la implementación de las órdenes, no existe ni interés ni priorización de los entes territoriales en los planes de desarrollo por las políticas de paz y reparación, y delegan estos asuntos a las entidades del orden nacional. Igualmente, las relaciones de complicidad entre empresarios despojadores, actores armados y élites políticas locales; y la progresiva cooptación y captura institucional de las entidades encargadas de implementar la política pública de restitución a víctimas y de proteger los derechos humanos de las comunidades no solo entorpecen el avance y cumplimiento de las órdenes, sino que contribuyen a que continúe y persista el *statu quo* impuesto desde hace décadas. Finalmente, no existe una relación armónica y de complementariedad entre entidades del orden nacional y local, con lo cual se pierden de vista los principios consagrados en la Ley 1448 de 2011 y sus decretos reglamentarios.

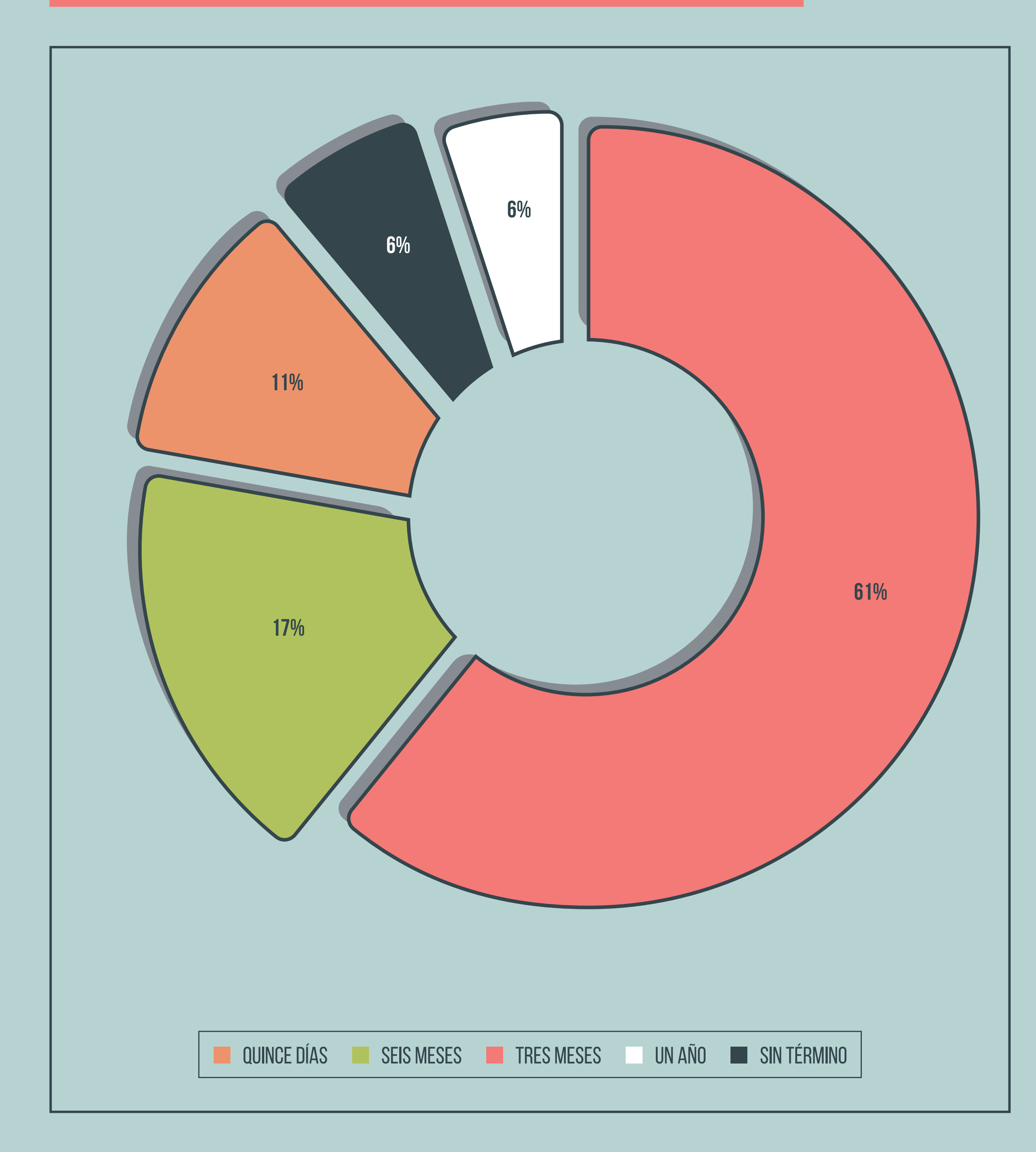
PORCENTAJE DE CUMPLIMIENTO DE LAS ÓRDENES CONTENIDAS EN LA SENTENCIA



En la sentencia del territorio ancestral de Eyákera las órdenes que mayor porcentaje de cumplimiento tienen son la 22 y la 24 con 81%, a cargo de la URT y del Ministerio del Interior, seguidas de la orden número 14 con un 75% de cumplimiento, a cargo de la Defensoría del Pueblo. En este sentido, las órdenes que mayor cumplimiento muestran pertenecen al bloque de derechos de reparación y de fortalecimiento organizativo, y las que menor porcentaje de cumplimiento alcanzaron son la orden 12 con 10%, a cargo de la URT, seguida de la orden 16 con 11%, a cargo de la Alcaldía de Unguía, las cuales pertenecen al bloque de derechos de seguridad alimentaria y proyectos productivos, y garantías para la seguridad y acceso, delimitación y formalización del territorio.

Las órdenes de mayor cumplimiento se caracterizan por ser de ejecución rápida e inmediata, es decir, que con el despliegue de una acción se materializa lo dispuesto. Lo contrario sucede con las de menor cumplimiento, que requieren procesos mucho más complejos, surtir diferentes etapas y trámites burocráticos, y mayores recursos para lograr su implementación. En muchas ocasiones se trata de órdenes conjuntas que se deben desarrollar entre diferentes instituciones y requieren, por tanto, un trabajo coordinado que les permita actuar paralelamente o en relevos para su cumplimiento. Es llamativo el caso de la URT, entidad que registra un alto grado de cumplimiento en lo que atañe a la entrega simbólica del territorio, pero un bajo índice de cumplimiento en lo que corresponde a la ejecución de las acciones de diseño, implementación, formulación y seguimiento del Programa sobre Proyectos Productivos.

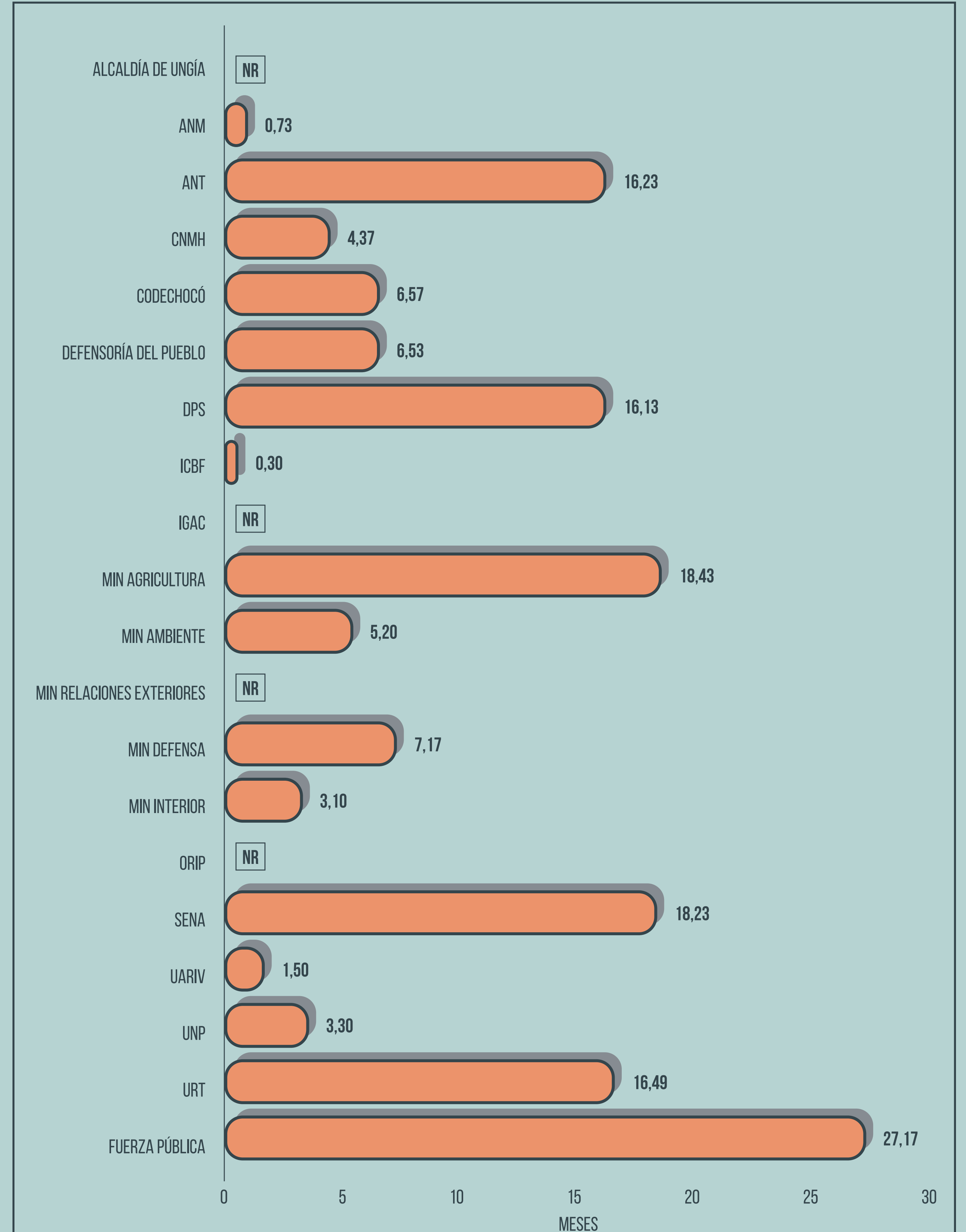
ÓRDENES QUE INICIARON SU IMPLEMENTACIÓN EN EL MARCO DEL PLAZO OTORGADO EN LA SENTENCIA



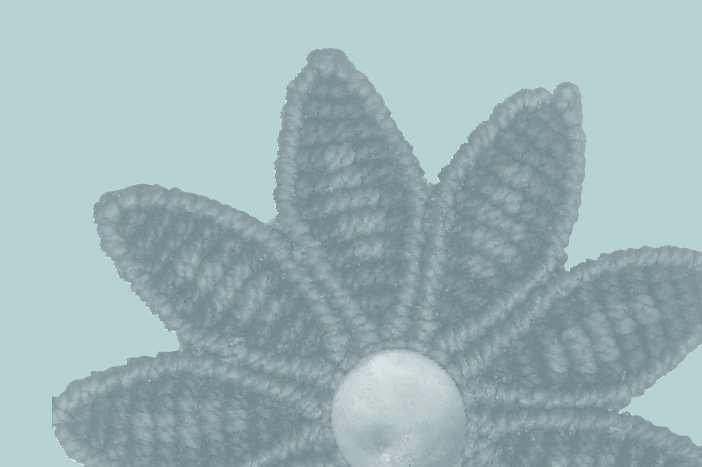
El 47% de las órdenes inició su implementación y se encuentran en fase de desarrollo o fueron implementadas completamente, lo cual corresponde a tres (3) órdenes cumplidas en su totalidad y en el tiempo establecido por el despacho; cinco (5) órdenes en las que se generó al menos una acción y la orden se encuentra en desarrollo; seis (6) órdenes con respuesta después del término establecido en el fallo; y tres (3) órdenes no tienen respuesta.

Lo anterior invita a analizar el plazo de cumplimiento otorgado a las órdenes, ya que en ocasiones se establecen tiempos muy cortos para órdenes complejas o muy amplios para órdenes sencillas. Frente a las órdenes sin término no es posible generar una evaluación, pues para hacerlo se requiere tener claro un criterio temporal para su cumplimiento.

TIEMPO QUE TARDA LA ENTIDAD EN GENERAR RESPUESTA PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LO ORDENADO



Las entidades con menor tiempo de respuesta frente a la ejecución de la orden son: el ICBF con 0,30 meses, la ANM con 0,73 meses y la UARIV con 1,50 meses. Las que más tardan en dar cumplimiento a la orden son: la fuerza pública con 27,17 meses, el Ministerio de Agricultura con 18,43 meses y el SENA con 18,23 meses. La rápida ejecución obedece a que, en ocasiones, la entidad responsable tiene dentro de sus fines priorizar el cumplimiento de lo ordenado en fallos judiciales y un rápido desempeño sobre la acción a ejecutar, situaciones que van aparejadas con menores trámites burocráticos, fácil ejecución y exigencia de menos recursos financieros. A su vez, las que tardan más tiempo en dar cumplimiento a las órdenes se amparan en que estas son complejas, requieren agotar diferentes etapas y deben contar con recursos transferidos de las entidades nacionales o regionales y locales para su implementación. Independientemente de las razones en uno y otro caso, el tiempo promedio de respuesta es de 9,5 meses, el cual resulta excesivamente largo, más cuando el 61% de las órdenes tiene estipulado un plazo de tres (3) meses para su cumplimiento.



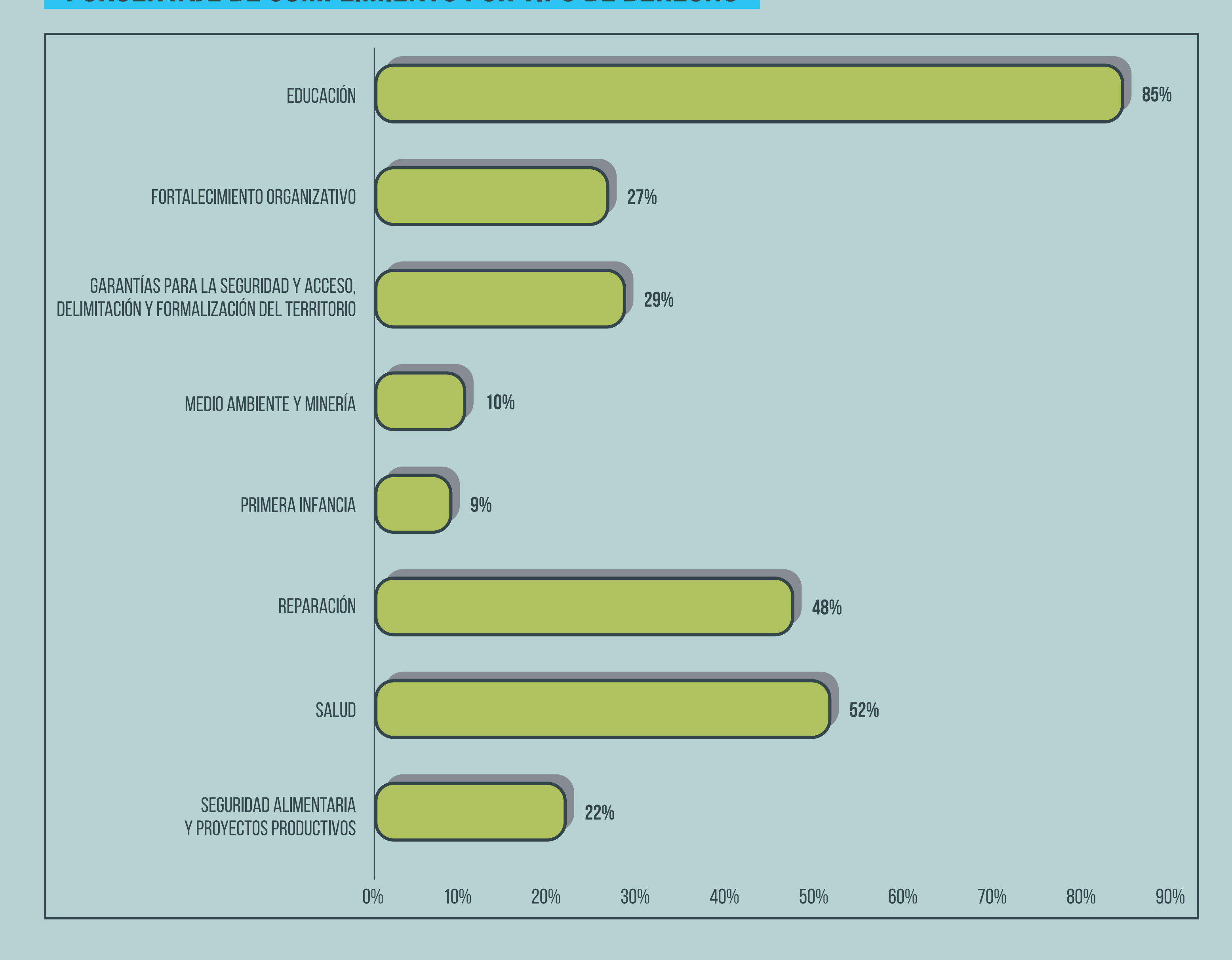
SENTENCIA 033 DE 2018

RESGUARDO INDÍGENA EMBERA KATÍO – TERRITORIO DE CUTI

Caso	Embera Eyabida, territorio de Cuti.
Ubicación	Unguía (Chocó).
Despacho	Juzgado Primero Especializado en Restitución de Tierras de Quibdó.
Fecha admisión de solicitud	24/11/2014.
Fecha de sentencia	28/06/2018.
Oposición	No.
Población beneficiaria (# de familias)	36.
Extensión del territorio	244 ha.
Modalidad de despojo	Desplazamiento forzado.
Actores del despojo	Paramilitares y actores agroindustriales.
Segundos ocupantes	No.
Sentido del fallo	Se destaca un enfoque restaurativo respecto al reconocimiento al gobierno de las mujeres embera que resistieron a las dinámicas de las violencias ocurridas sobre el territorio de Cuti, puesto que fueron ellas las que permitieron la pervivencia de la comunidad.
Fecha titulación del territorio	22/08/1973 (reserva indígena) Resolución 206 del 2/08/76 (Constitución del resguardo).
Dificultades de la titulación y formalización	No adecuada delimitación del polígono.
Dificultades de la titulación y formalización	Titulación individual previa a la titulación colectiva.
Dificultades de la titulación y formalización	Proceso de titulación bajo dinámicas de violencia.
Títulos/concesiones/contratos mineros	No.
Afectaciones territoriales	Cambio de uso del suelo.
Afectaciones territoriales	Impactos socioambientales.
Afectaciones territoriales	Fumigación con glifosato.

N° orden	Descripción	Entidad responsable
4	Adjudicación y titulación como resguardo.	ANT
5	Establecer los linderos a través del sistema de cercas vivas del territorio.	ANT
6	Realizar todas las actualizaciones cartográficas y catastrales del respectivo territorio.	IGAC
8	Establecer los linderos a través del medio de cercas vivas del territorio para coadyuvar en el proceso de reforestación y conectividad ecológica de los bosques de la región.	ANT
9	Ampliación y saneamiento hasta la proporción de las 240 ha que le habían sido tituladas a dicha comunidad.	ANT
10	Condonación de la deuda por concepto de impuesto predial.	Alcaldía de Unguía
11	Plan de siembra de policultivos y sistemas mixtos que proporcionen una variedad de alimentos a la comunidad.	Codechocó/Alcaldía de Unguía / ASOREWA
12	Realizar un diagnóstico de fauna y flora, así como un plan de protección de la cuenca del río Cuti.	Codechocó/Alcaldía de Unguía / ASOREWA
13	Analizar la situación de riesgo de la comunidad y de los lideres/as del resguardo.	UNP
14	Medidas para ejercer su derecho al gobierno propio.	MinDefensa / Alcaldía de Unguía
15	Investigar los hechos victimizantes que han afectado al pueblo Embera katío del resguardo Cuti.	FGN
16	Caracterización de daños individuales y colectivos, elaborar y ejecutar el Plan Integral de Reparación Colectiva.	UARIV
17	Identificación e inclusión en el registro de población desplazada de los integrantes del pueblo Embera katío que se encuentran en otros asentamientos.	DANE
18	Implementar cursos de formación en producción agropecuaria.	SENA
19	Diseñar un plan de fortalecimiento preventivo que garantice la salud de los miembros de la comunidad embera katío.	Gobernación del Chocó / Confachocó
20	Atención integral y diferenciada de la población infantil.	ICBF
21	Implementar planes productivos y de desarrollo agrícola con perspectiva étnica.	UARIV/ADR
22	Armonizar el ordenamiento territorial del municipio de Unguía.	Alcaldía de Unguía
23	Protección de los sitios y lugares sagrados.	MinCultura / Alcaldía de Unguía
24	Protección al gobierno ginocéntrico que resistió en el territorio del resguardo Cuti.	MinInterior / MinCultura / UARIV
25	Documentar los hechos, tensiones y presiones históricas que han conducido a la situación actual de vulnerabilidad, discriminación, exclusión y marginación.	CNMH
26	Documentar y darle tratamiento de caso emblemático a la situación de transformación del gobierno ginocéntrico.	CNMH
27	Reconocer públicamente el carácter y resistencia que tuvieron las mujeres de Cuti, en cabeza de María Guasarupa.	MinInterior / MinCultura
28	Coordinar y financiar la traducción de partes relevantes de la sentencia a la lengua embera dóbida.	MinInterior / MinCultura
30	Realizar la entrega simbólica del territorio colectivo a la comunidad.	URT / UARIV

PORCENTAJE DE CUMPLIMIENTO POR TIPO DE DERECHO



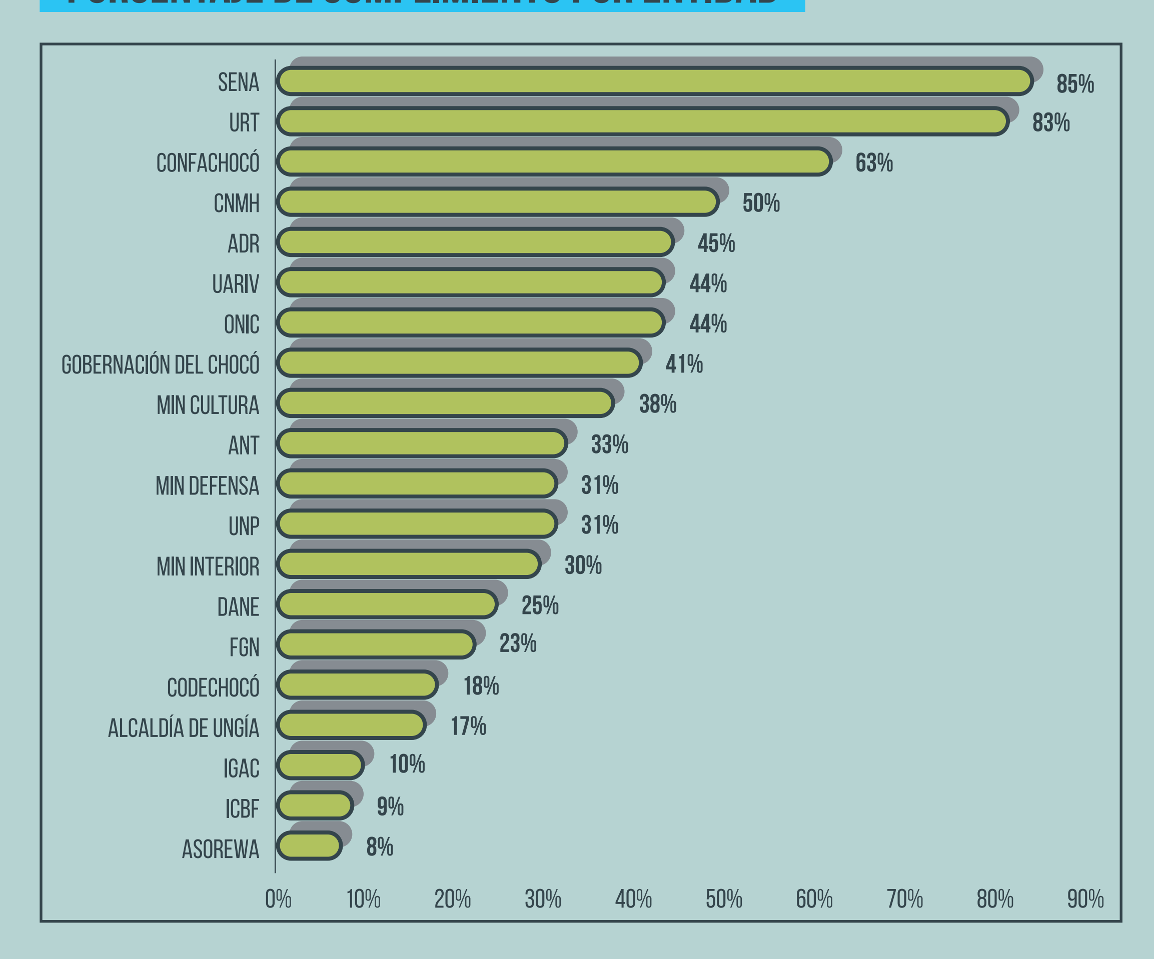
El derecho que menor porcentaje de cumplimiento tiene es el de primera infancia (9%), seguido por el de medio ambiente y minería (10%). Llama la atención el bajo porcentaje de cumplimiento del derecho de medio ambiente y minería, considerando la alta presencia de títulos y concesiones mineras en la zona, así como las graves afectaciones a los ecosistemas generadas por la fumigación con glifosato. En este aspecto, preocupa la expansión progresiva de cultivos de uso ilícito al interior de los territorios, los cuales tienen un impacto sustancial en las comunidades, dado que afectan su sustento diario por causa de las limitaciones en la movilidad, el confinamiento, y el impedimento de acceso o la afectación de las zonas de producción alimentaria, caza, pesca o recolección. Por otro lado, el bajo índice de cumplimiento de los derechos de la primera infancia continúa vulnerando el acceso a la salud, la alimentación y la educación de niños, niñas y adolescentes, como sujetos de especial protección constitucional, afectando el desarrollo de sus capacidades básicas. Las precarias condiciones de acceso al sistema de salud interactúan con circunstancias de desnutrición, para generar cuadros alarmantes de morbilidad y mortalidad infantil entre las comunidades indígenas, lo que es aún más grave en aquellas que se encuentran en situación de desplazamiento.

TIEMPO DE RESPUESTA POR TIPO DE DERECHO



Cuanto mayor es el compromiso y la sostenibilidad política por parte de las instituciones, mayor es la eficacia en el cumplimiento de lo ordenado. Por lo tanto, la política de restitución de tierras requiere de un apoyo sostenido y activo durante todo su proceso de implementación, con el fin de que las entidades encargadas de su desarrollo realicen desde el primer momento todas las acciones tendientes a su cumplimiento, sin tener que someterlo a la voluntad política del gobierno de turno. Es decir, es fundamental garantizar, sostener y conservar un ecosistema político favorable tanto desde el Estado central como desde los entes territoriales, que esté alineado con los objetivos y principios de la política pública de reparación y restitución a las víctimas.

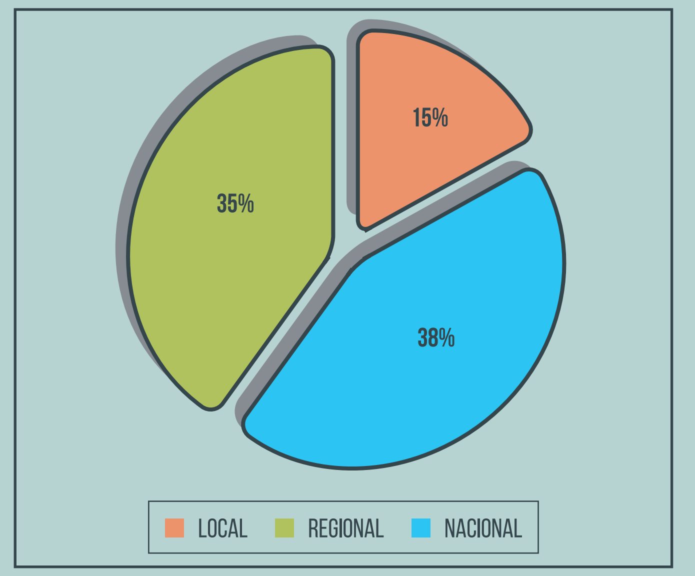
PORCENTAJE DE CUMPLIMIENTO POR ENTIDAD



Las entidades con menor cumplimiento de las órdenes a su cargo son: ASOREWA (8%), ICBF (9%), IGAC (10%), Alcaldía de Unguía (17%) y Codechocó (18%), porcentaje que podría evidenciar negligencia de su parte y motivar preocupación, teniendo en cuenta que una de las principales problemáticas que persiste en el territorio es la expansión de proyectos agroindustriales como la ganadería extensiva y la explotación indiscriminada de los recursos madereros, actividades que van en contra de la teleología del fallo, y que evidencian el incumplimiento de las entidades que constitucional y legalmente tienen el control y tutela de la protección ambiental en sus territorios.

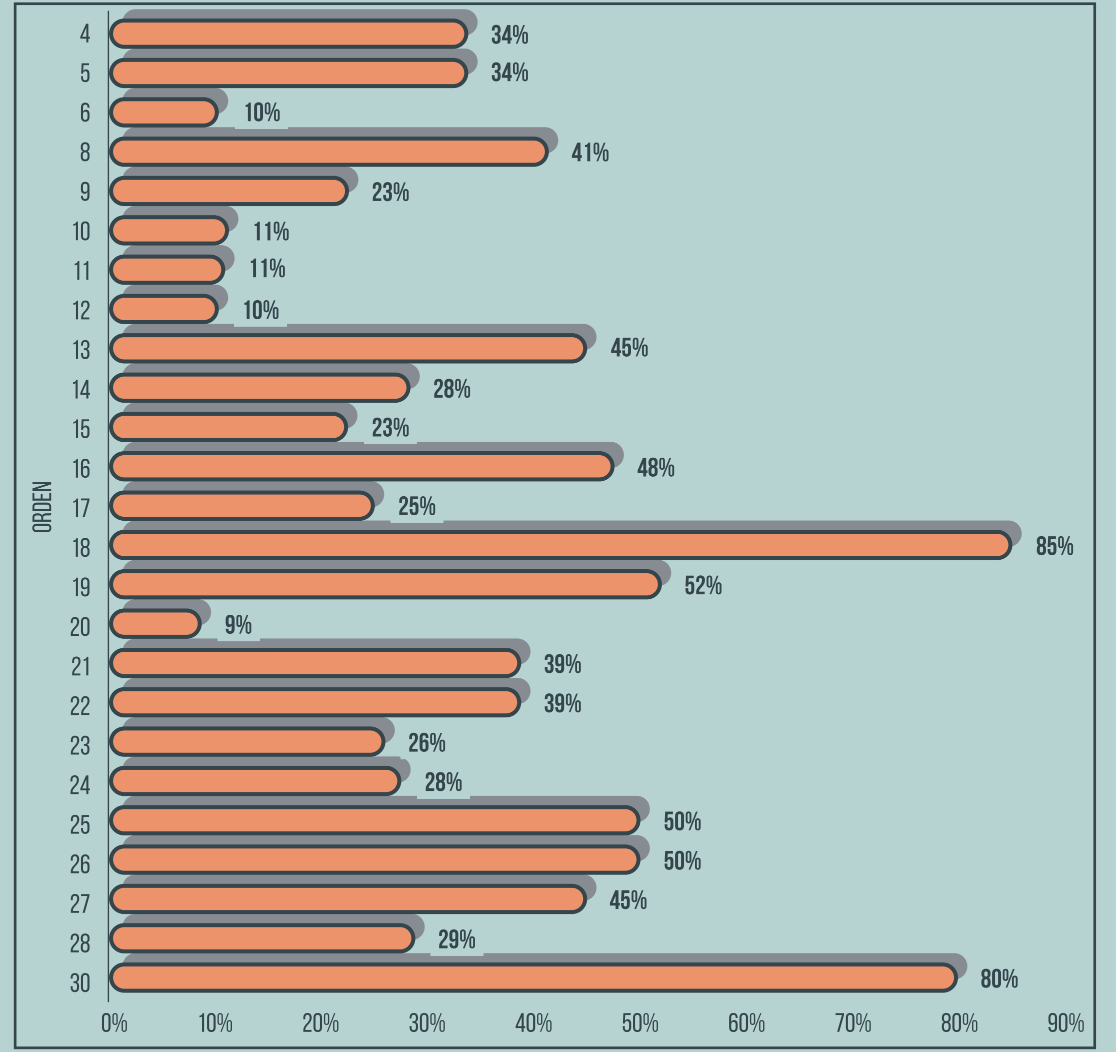
Vale resaltar las entidades que tuvieron mayor cumplimiento, como son: el SENA con el 85% y la URT con el 83%. En el caso del SENA, por su labor de promoción y fomento del acceso a la educación y la formación de las comunidades, y en el caso de la URT, porque el cumplimiento atiende una orden sencilla: la entrega simbólica del territorio a la comunidad, aunque se trate de un hecho apenas formal, ya que materialmente las comunidades aún no pueden hacer un uso y goce pleno de sus territorios. En este sentido, la protección del derecho de propiedad de las comunidades indígenas sobre sus territorios ancestrales es un asunto de especial importancia, porque su goce efectivo implica no solo la protección de una unidad económica, sino la protección de los derechos humanos de una colectividad que basa su desarrollo económico, social y cultural en la relación con la tierra. El promedio de cumplimiento por parte de las entidades es apenas del 36,3%.

PORCENTAJE DE CUMPLIMIENTO DE LAS ÓRDENES, SEGÚN ÁMBITO TERRITORIAL



Las entidades del orden nacional tienen un porcentaje de cumplimiento del 38% y las del orden regional del 35%, mientras que las entidades locales solo alcanzan el 15%, evidenciando no solo la gran dificultad en los procesos de articulación nación-territorio y departamento-municipio, sino la carencia de capacidad política y de gestión de la mayoría de los dirigentes y directivos de los entes territoriales encargados de ejecutar lo dispuesto en la sentencia. Además, se ha dejado la responsabilidad de implementar las órdenes a los municipios y personerías municipales, las cuales debido a un régimen presupuestario inadecuado e insuficiente no cuentan con los recursos necesarios para hacerlo. Por lo tanto, entre los obstáculos para la implementación efectiva de las órdenes se encuentra la ausencia de una institucionalidad fuerte y articulada que garantice la ejecución de medidas desde una perspectiva intercultural y diferencial.

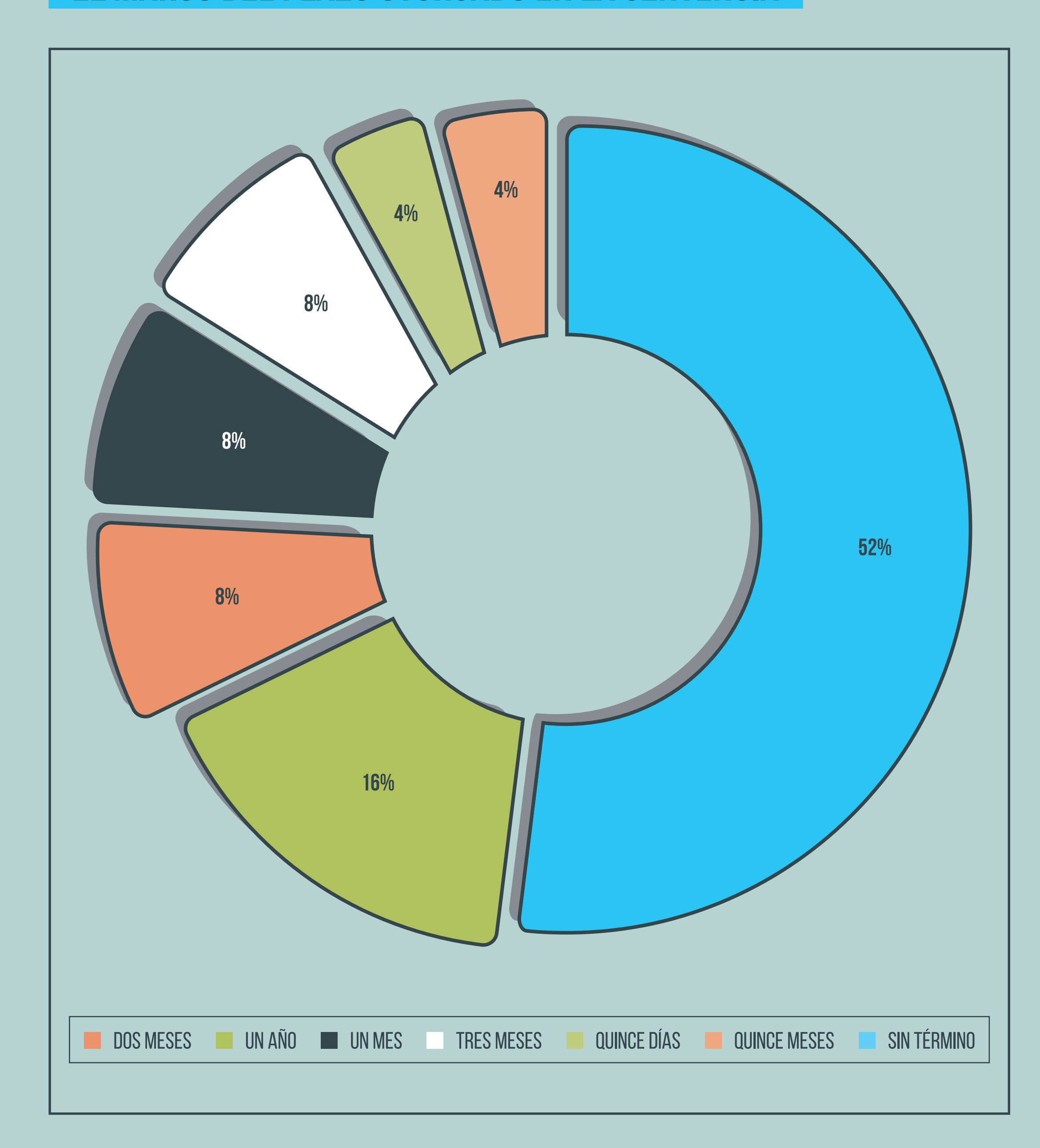
PORCENTAJE DE CUMPLIMIENTO DE LAS ÓRDENES CONTENIDAS EN LA SENTENCIA



Las órdenes que mayor grado de cumplimiento registran son la 18, a cargo del SENA, y la 30, a cargo del Ministerio del Interior. En el caso del SENA, la entidad ha realizado todas las acciones necesarias para el cumplimiento de la orden: adelantó los procesos de concertación pertinentes, dispuso los recursos técnicos y humanos para los procesos de formación ordenados en la sentencia, y fortaleció las capacidades técnicas de las comunidades, lo que permitió fomentar su autonomía. Por consiguiente, las órdenes con mayor cumplimiento pertenecen al bloque de derecho de educación, reparación y salud.

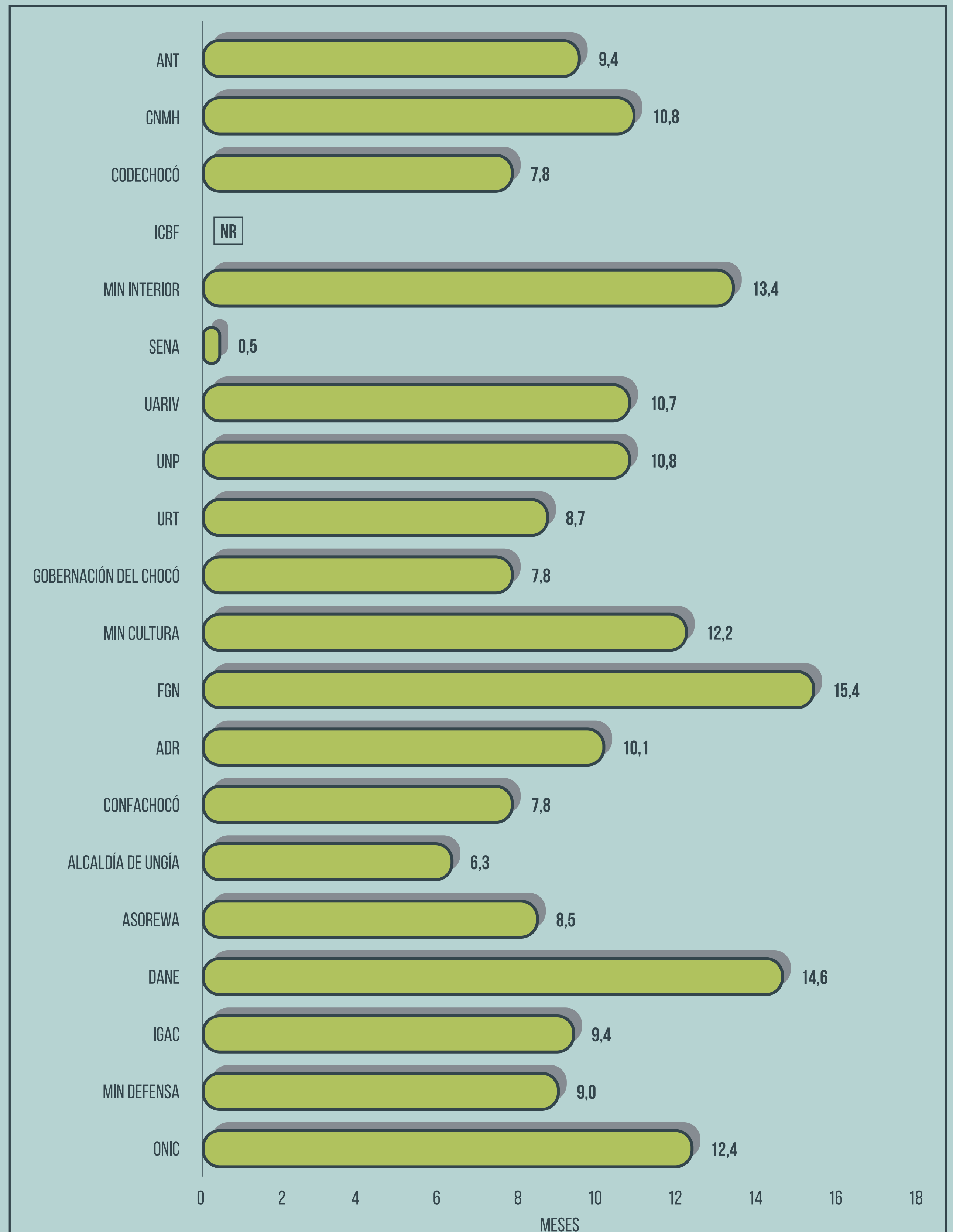
Las que menor porcentaje de cumplimiento presentan son la orden 20, a cargo del ICBF, seguida de la 12, a cargo de Codechocó y la Alcaldía de Unguía, lo cual evidencia una desarticulación de procesos entre las entidades responsables y la necesidad de espacios de articulación en los que las entidades se informen mutuamente sobre las acciones que van a realizar. Esto ayudaría a aunar esfuerzos en acciones conjuntas, a compartir lecciones aprendidas sobre las intervenciones realizadas y a optimizar los recursos. Las órdenes con menor cumplimiento corresponden al bloque de derecho de primera infancia, medio ambiente y minería, seguridad alimentaria y proyectos productivos.

ÓRDENES QUE INICIARON SU IMPLEMENTACIÓN EN EL MARCO DEL PLAZO OTORGADO EN LA SENTENCIA

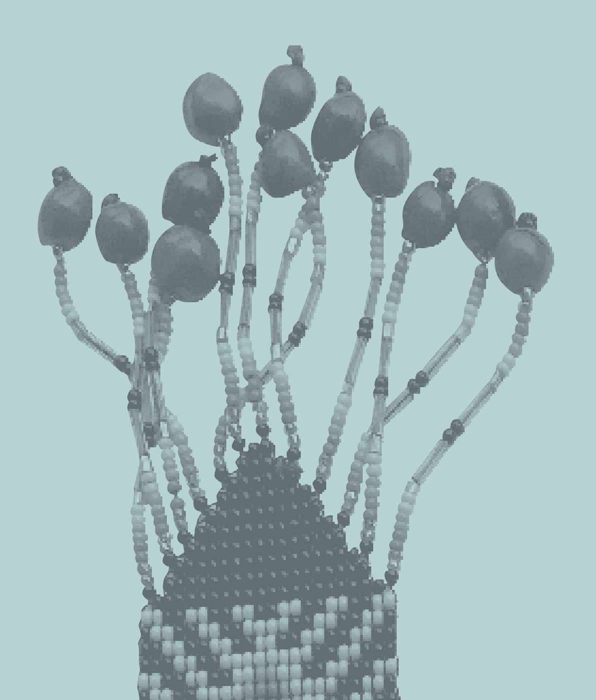


Llama la atención el alto porcentaje (52%) de órdenes sin término de cumplimiento, pues significa que prácticamente la mitad están pendientes de que las respectivas entidades cumplan lo dispuesto por la sentencia. Podría pensarse que esto obedece a que la orden no determina ni las directrices ni el plazo, ambigüedad que incide tanto en el cumplimiento como en la responsabilidad, pues deja que los destinatarios asuman un comportamiento discrecional respecto al resultado final buscado por la sentencia.

TIEMPO QUE TARDA LA ENTIDAD EN GENERAR RESPUESTA PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LO ORDENADO



Las entidades que mayor tiempo tardan en generar respuesta son la FGN (15,4 meses), el DANE (14,6 meses) y MinInterior (13,4 meses). Es sumamente preocupante el tiempo que tarda la FGN, ya que es la entidad que tiene el deber de investigar las violaciones a los derechos humanos y las agresiones contra miembros de la comunidad. Estas agresiones se encuentran en un estado de impunidad alarmante debido a la falta de investigaciones genuinas y exhaustivas, lo cual repercute sustancialmente en el libre ejercicio de sus actividades, al ser la investigación un medio fundamental para prevenir la ocurrencia de estos delitos. Es fundamental tener en cuenta las especificidades de la situación de las víctimas indígenas de la violencia y los crímenes cometidos en el curso del conflicto armado, para otorgar la debida reparación y garantizar el adecuado respeto por los derechos a la verdad y la justicia, con el respectivo enfoque diferencial que deben tener estos casos.



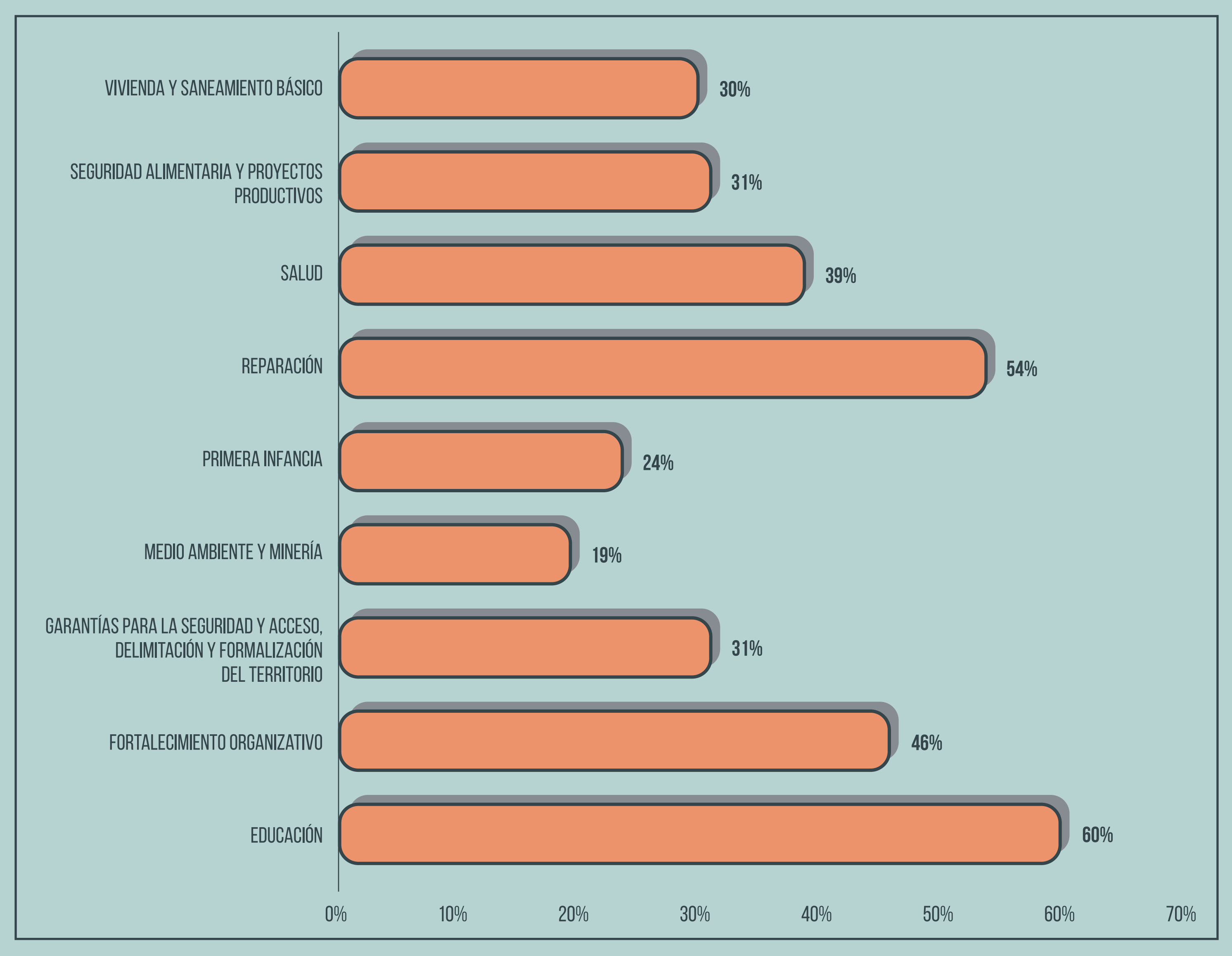
SENTENCIA 022 DE 2018

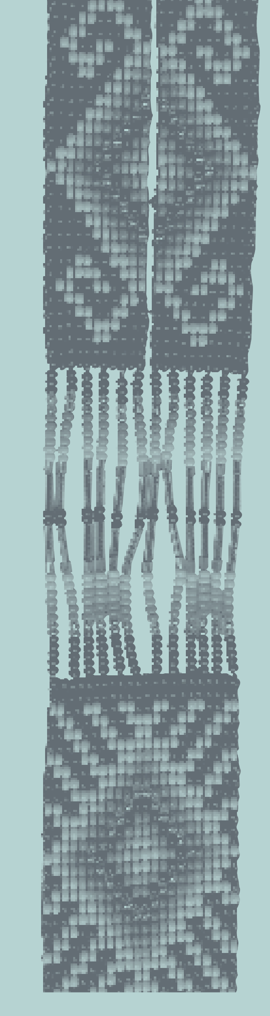
COMUNIDAD EMBERÁ – TERRITORIO DE TANELA

Caso	Resguardo indígena de Tanela.
Ubicación	Unguía (Chocó).
Despacho	Tribunal Superior de Antioquia.
Fecha admisión de solicitud	24/11/2014.
Fecha de sentencia	10/12/2018.
Oposición	Sí.
Tipo de opositor	Agroindustrial.
Tipo de opositor	Ganadero.
Población beneficiaria (# de familias)	54.
Extensión del territorio	1.397 ha.
Modalidad de despojo	Despojo jurídico/material.
Modalidad de despojo	Desplazamiento forzado.
Actores del despojo	Paramilitares y actores agroindustriales.
Segundos ocupantes	Sí.
Despojadores	Andrés Cadavid, Carlos Rodríguez, Conrado Builes, Dominga Rodríguez, Juan Carlos Zapata, Leonardo Molina, Pablo y Guillermo Builes.
Sentido del fallo	El juez, en aras de proteger y restituir los derechos territoriales de la comunidad, desestimó gran parte de las oposiciones presentadas al caso, por cuanto los opositores no lograron probar la buena fe en la obtención de los predios, inclusive, en el caso de la familia Builes, estos usaron sus predios para apoyar la incursión de los paramilitares en el territorio.
Fecha titulación del territorio	11/06/1975 (reserva indígena), 27/07/1982 (resguardo).
Dificultades de la titulación y formalización	Titulación individual, previa a la titulación colectiva.
Dificultades de la titulación y formalización	No adecuada delimitación del polígono.
Títulos/concesiones/contratos mineros	Sí.
Empresa del título	Catarata S. A. S./Negocios Mineros S. A. S.
Afectaciones territoriales	Explotación de madera.
Afectaciones territoriales	Cambios en el uso del suelo.

N° orden	Descripción	Entidad responsable
4	Restituir materialmente el territorio colectivo.	URT / Defensoría del Pueblo
5	Garantizar la seguridad en la periferia del resguardo indígena de Tanela.	Fuerza pública
9	Adquirir a título de compensación las mejoras introducidas por Leonardo José Molina Meneses, Dominga Rodríguez Cuesta y Carlos Alberto Rodríguez Cuesta.	ANT
10	Demarcar y delimitar el área del resguardo indígena de Tanela.	ANT / URT
12	Excluir el territorio del resguardo Tanela de la expedición de títulos mineros; si se encuentran en curso solicitudes, no conceder sobre dicho territorio permisos de explotación, exploración, concesiones y licencias.	ANM / ANH
13	Para la expedición de licencias que afecten el territorio indígena se debe realizar el respectivo trámite de consulta previa.	ANLA / ANH / ANM / MinInterior
14	Implementar un plan de seguimiento y control de recuperación de las rondas del río Tanela.	Codechocó
14	Realizar estudios donde se evalúe el aprovechamiento agrícola y frutal del territorio, y se capacite a las comunidades.	Codechocó / Gobernación del Chocó
14	Realizar los estudios necesarios e iniciar las actividades para la recuperación ecológica del territorio.	Codechocó
15	Concertar las medidas de protección colectiva para las comunidades.	UNP
15	Tomar las medidas necesarias para el fortalecimiento y dotación de la guardia indígena.	UNP
16	Identificar a los integrantes de la comunidad que se encuentran desplazados por causa del conflicto armado y diseñar e implementar un plan de retorno voluntario concertado.	UARIV
16	Informar los resultados de la caracterización de daños realizada en el resguardo.	UARIV
17	Formular e implementar proyectos productivos y de desarrollo agrícola con perspectiva étnica.	DPS / ADR / URT
18	Postular y priorizar ante la respectiva entidad a los integrantes del resguardo, para que se les beneficie con subsidio para la construcción de vivienda.	URT
19	Atención integral y diferenciada de la población infantil del resguardo.	ICBF
20	Implementar planes destinados a mejorar la calidad de vida de las comunidades.	DPS
21	Realizar un censo y proceder al establecimiento de políticas de atención en salud.	UARIV/MinSalud
21	Tomar las medidas requeridas para alcanzar la afiliación al sistema de salud de todos los integrantes de la comunidad.	MinSalud / Gobernación del Chocó
22	Verificar el estado de las escuelas de las comunidades, disponer los recursos y tomar las medidas necesarias para garantizar su mantenimiento y dotación, y la estabilidad de la planta docente.	MinEducación / Gobernación del Chocó
23	Implementar cursos de formación en producción agropecuaria y en el área de la salud, principalmente, en coordinación con las autoridades indígenas.	SENA
24	Capacitar a los líderes e integrantes de las comunidades en derechos humanos, territoriales y alcance de la propiedad privada.	Defensoría del Pueblo
25	Capacitar a los líderes en temas como la elaboración de registros, autocensos y sistema general de participación y regalías.	MinInterior
26	Realizar la documentación y construcción del relato histórico de las afectaciones a los derechos colectivos del territorio.	CNMH
27	Realizar una jornada de cedulación y tarjeta de identidad para menores de edad.	Registraduría
29	Dar inicio a la investigación de las posibles conductas punibles ocurridas contra la comunidad indígena de Tanela.	FGN
30	Coordinar y financiar la traducción de partes relevantes de la sentencia a la lengua emberá dobida	MinInterior / MinCultura

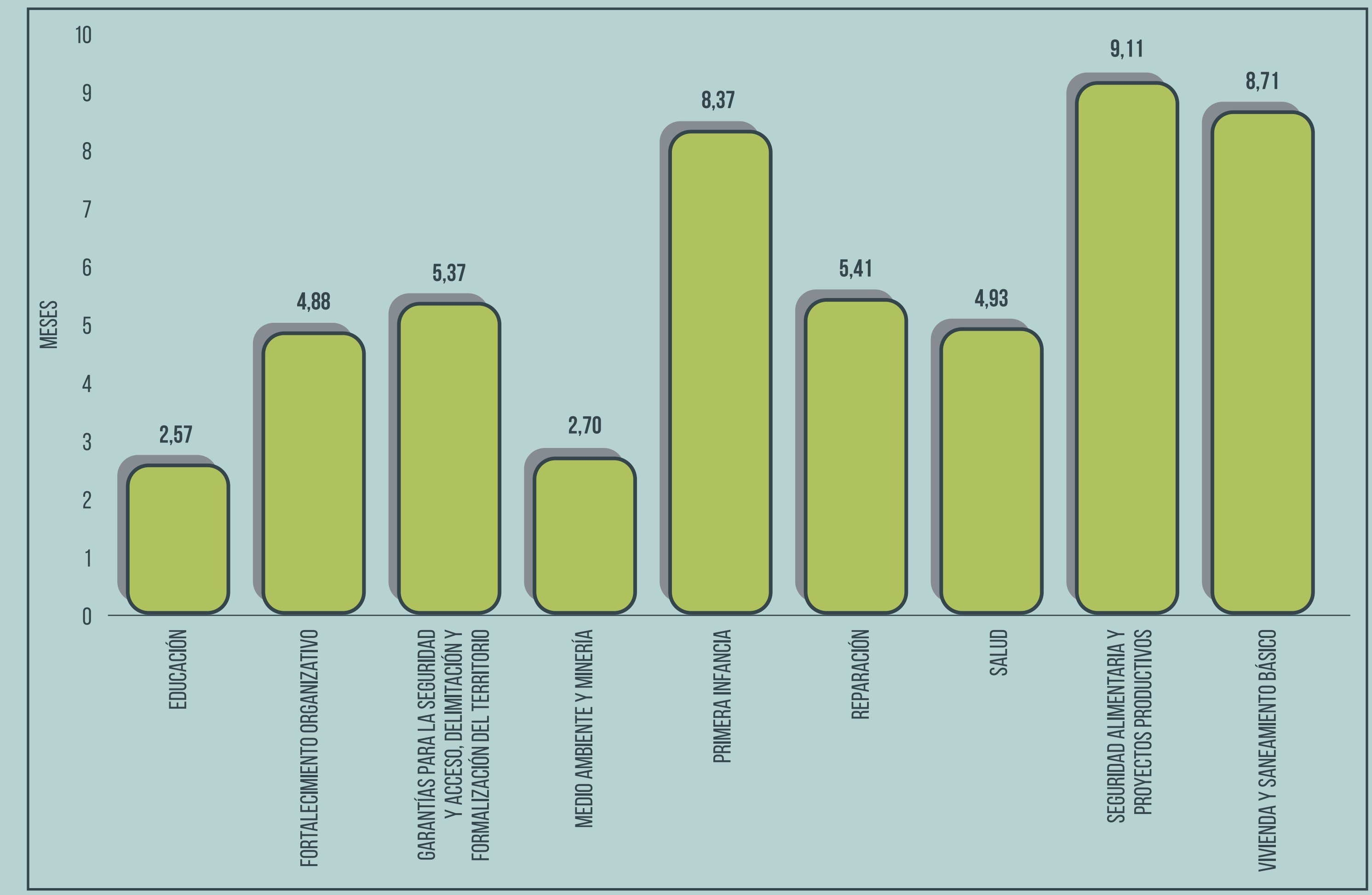
PORCENTAJE DE CUMPLIMIENTO POR TIPO DE DERECHO

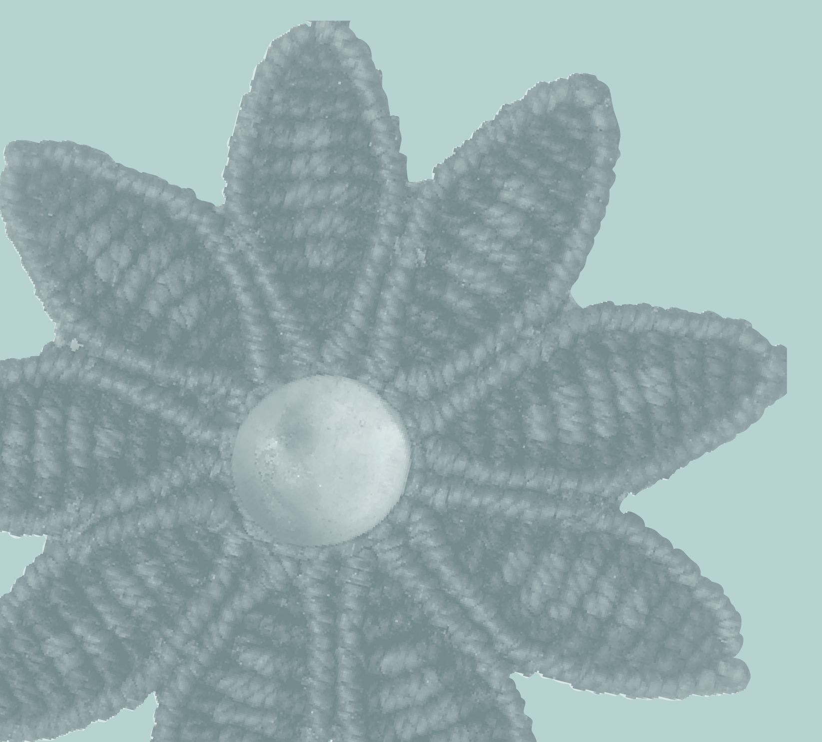




Es preocupante el bajo porcentaje de cumplimiento del bloque de derecho medio ambiente y minería, considerando que actualmente hay dos (2) títulos mineros vigentes en el territorio del resguardo de Tanela, así como la presencia de opositores que desarrollan actividades de ganadería extensiva y proyectos agroindustriales. Por otro lado, se evidencia una falla estructural en la implementación de la política pública de protección a la primera infancia; no se trata de un fenómeno aislado en esta comunidad, sino de una desprotección absoluta a los niños, niñas y adolescentes de las comunidades indígenas del municipio de Unguía. Igualmente, las comunidades señalan la falta de acceso al agua potable, la cual es fundamental para superar las enfermedades con mayor incidencia en el resguardo, en especial en la población infantil. De acuerdo con el DANE, el índice de mortalidad infantil indígena corresponde a 63.3 muertes por cada 1000 nacidos vivos, mientras que el promedio nacional se sitúa en 41.31453, y la esperanza de vida en la población indígena es menor que en la población no indígena.

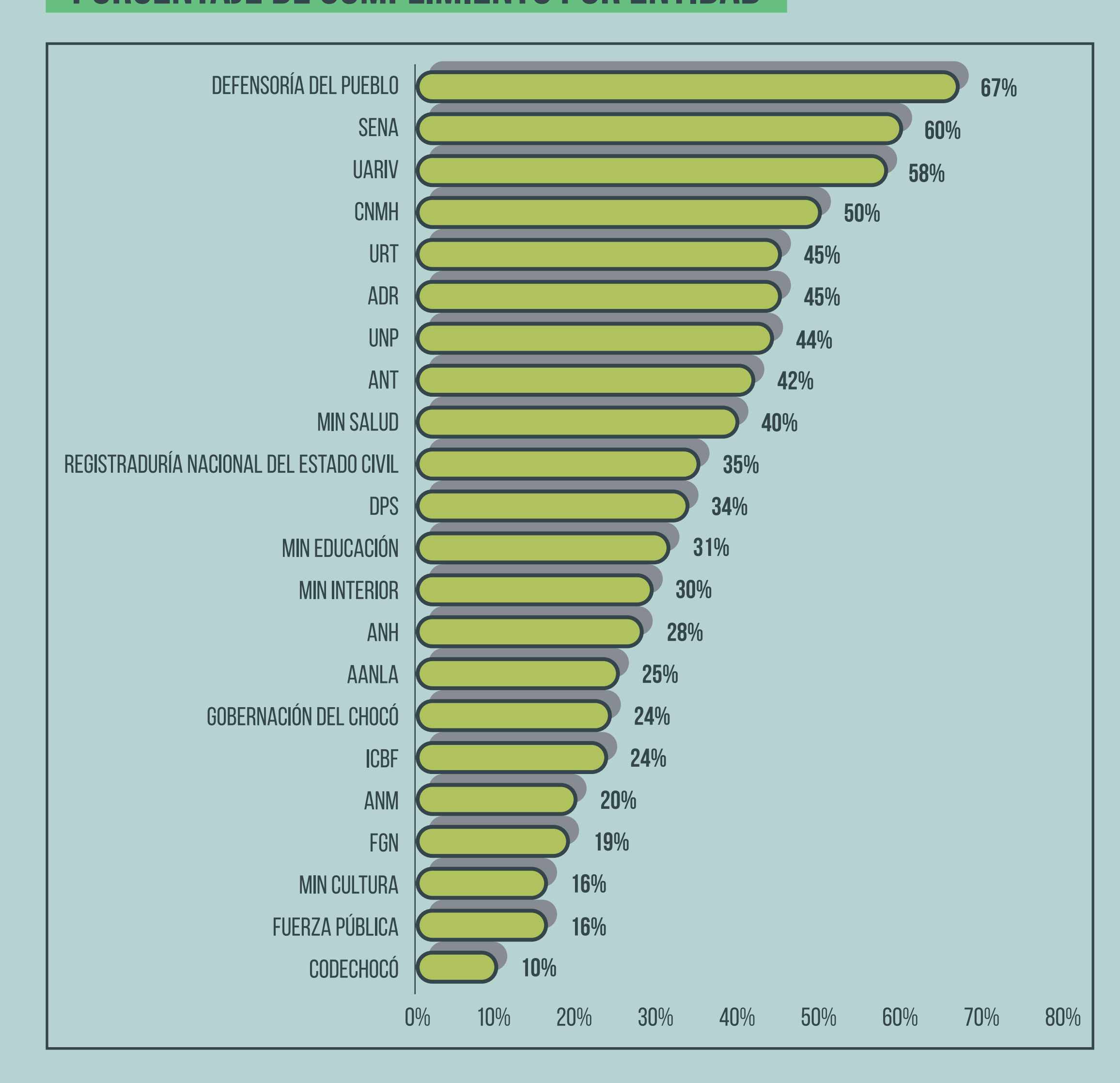
TIEMPO DE RESPUESTA POR TIPO DE DERECHO





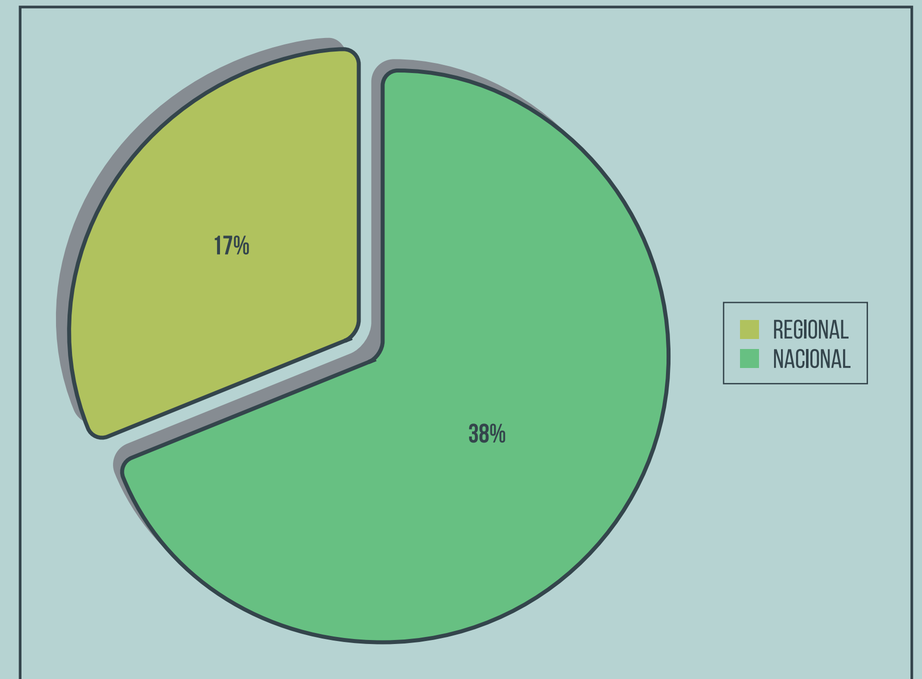
La relación entre tiempo de respuesta y grado de implementación evidencia dos situaciones: una, un rápido proceso de respuesta que se traduce en un alto grado de eficacia en la implementación de la orden, como sucede en el derecho a la educación; dos, una rápida respuesta en cuanto a poner en funcionamiento lo ordenado, para después disminuir considerablemente el proceso de implementación, como sucede en el bloque de derecho medio ambiente y minería.

PORCENTAJE DE CUMPLIMIENTO POR ENTIDAD

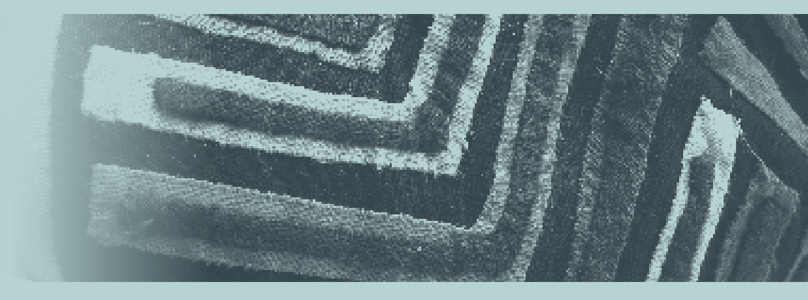


El bajo índice de cumplimiento por parte de la fuerza pública se explica, de una parte, por la fuerte presencia de actores armados en la zona, quienes han copado en su mayoría los vacíos dejados por la desmovilización de las FARC-EP; y de otra, por la condición de municipio fronterizo que caracteriza a Unguía y que lo expone a la circulación de drogas ilícitas, armas y tráfico de personas que se dirigen hacia la frontera con Panamá. Respecto a Codechocó, preocupa que persistiendo en el territorio problemáticas tan complicadas como la expansión de proyectos agroindustriales, la ganadería extensiva y la explotación indiscriminada de los recursos madereros, su porcentaje de cumpliendo sea el más bajo. Ello lleva a preguntarse qué puede estar pasando no solo con lo ordenado en la sentencia, sino con la función constitucional y legal que le corresponde ejercer en materia de control ambiental y frente a los impactos de las problemáticas mencionadas, entre los cuales se encuentran la disminución de la cantidad y calidad de fuentes de agua; el empobrecimiento de suelos agrícolas; la alteración de los sistemas de producción propios; la disminución de la pesca, fauna, flora y biodiversidad en general; y la afectación al equilibrio ambiental que constituye la base de la producción étnica y cultural de los pueblos indígenas.

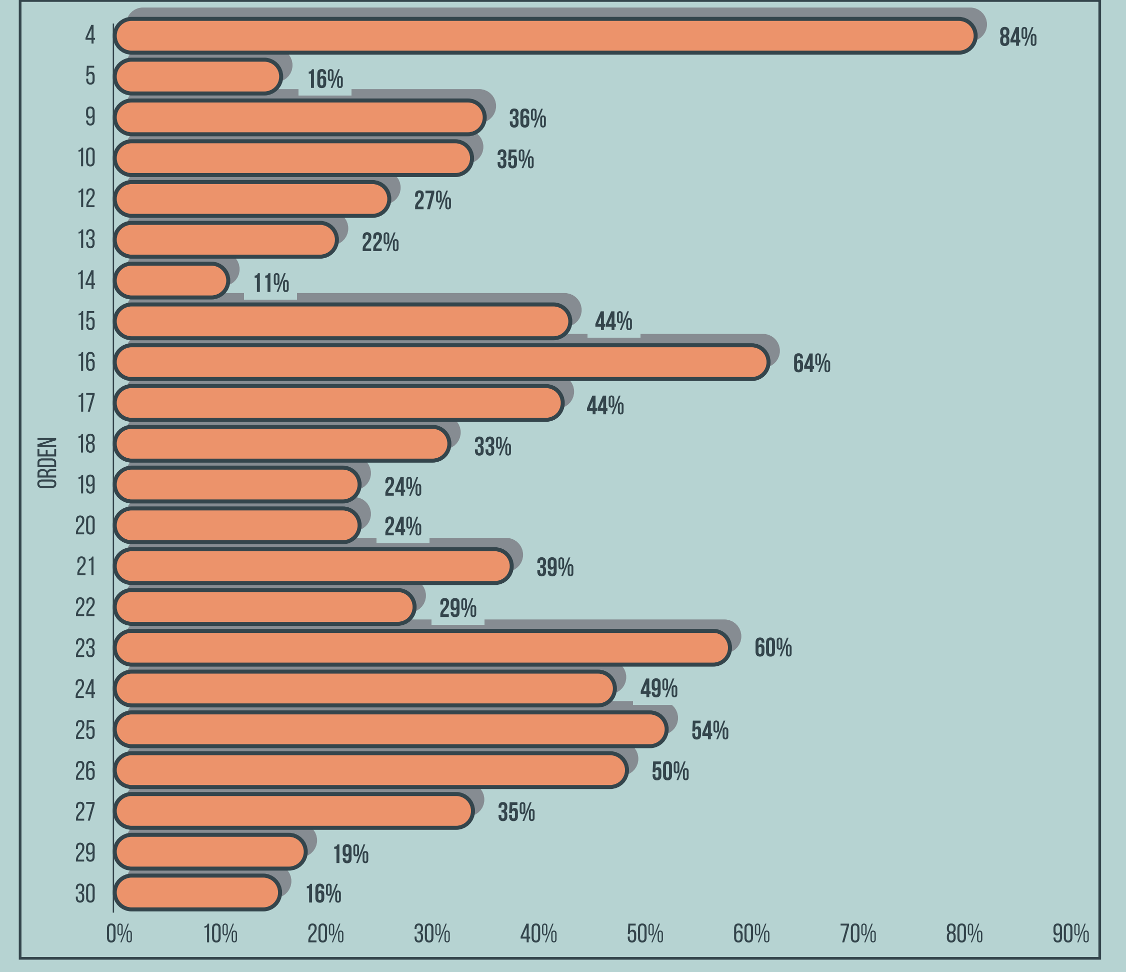
PORCENTAJE DE CUMPLIMIENTO DE LAS ÓRDENES, SEGÚN ÁMBITO TERRITORIAL



Se destaca que esta sentencia tampoco precisa las órdenes a cargo de las entidades locales, lo cual puede ser un síntoma de la poca capacidad infraestructural y el bajo compromiso político de estas con la implementación de lo en ella dispuesto. Igualmente, puede obedecer a una razón común en este tipo de sentencias: el bajo involucramiento y grado de gestión de las autoridades locales, en este caso los funcionarios de la Alcaldía Municipal de Unguía.

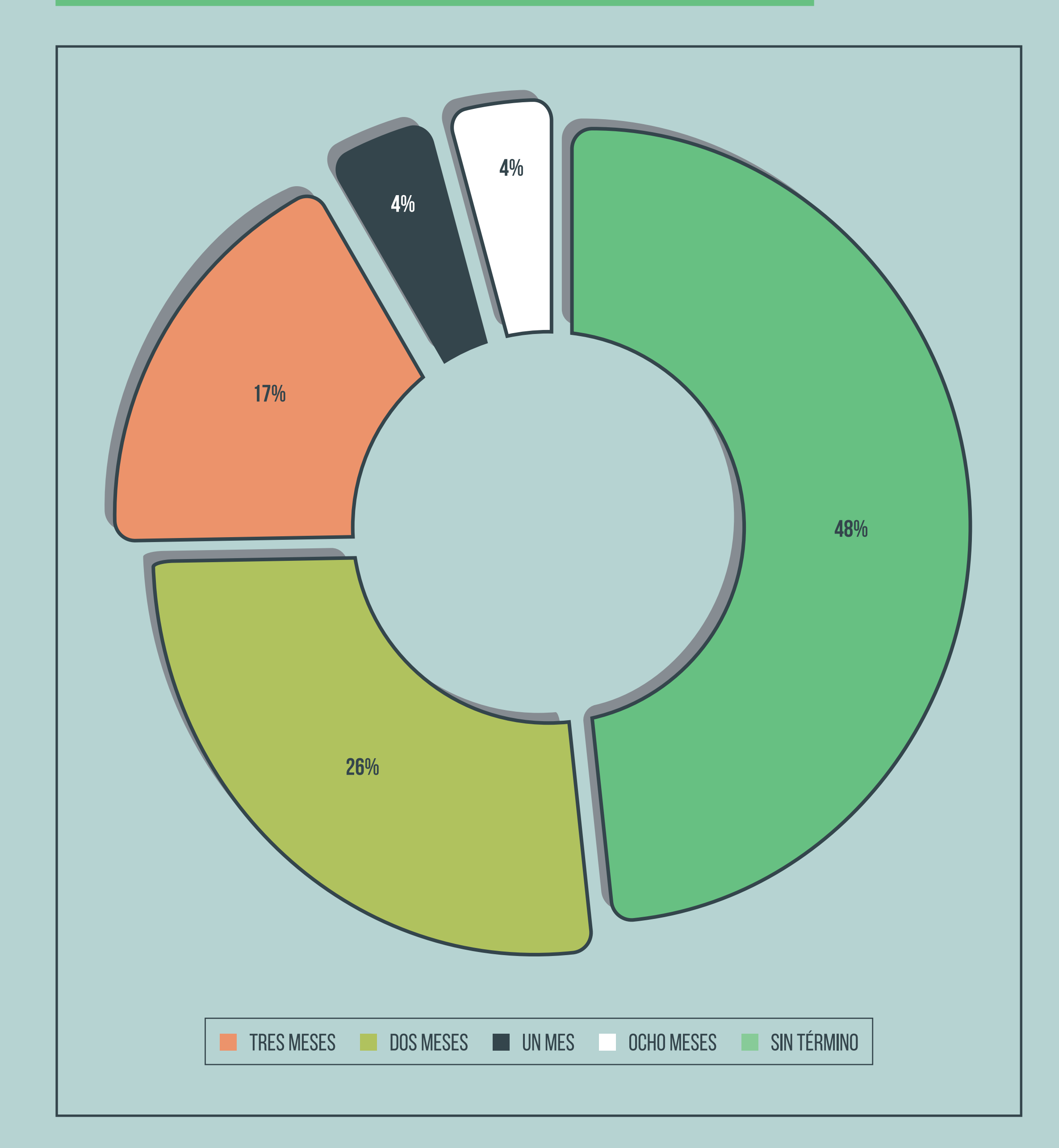


PORCENTAJE DE CUMPLIMIENTO DE LAS ÓRDENES CONTENIDAS EN LA SENTENCIA



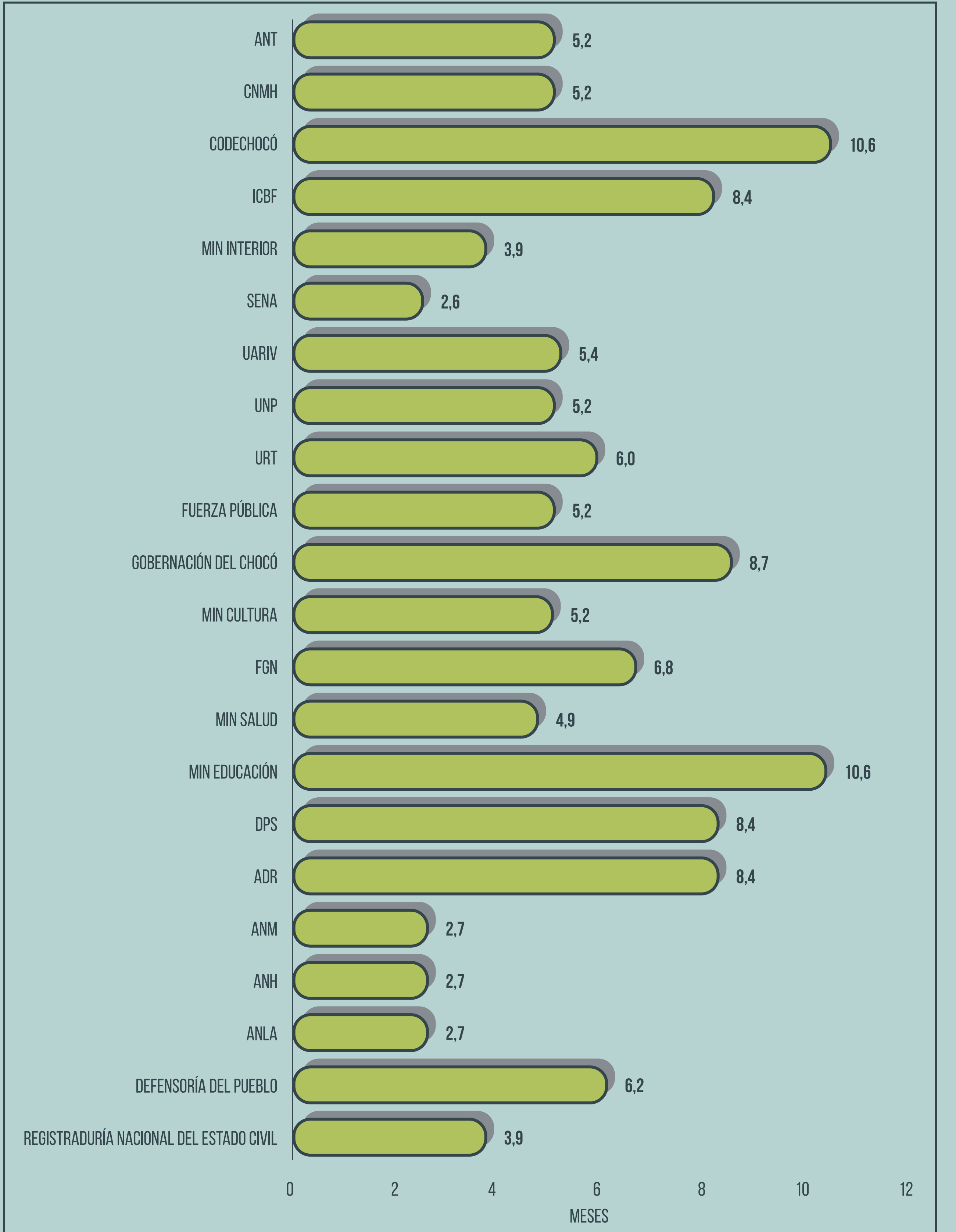
En la presente sentencia las órdenes que menor grado de cumplimiento presentan son las del bloque de derecho medio ambiente y minería, y las correspondientes a garantías para la seguridad, acceso, delimitación y formalización del territorio. Lo anterior puede reflejar la incidencia de factores como la presencia de grupos armados ilegales y los intereses de actores económicos, los cuales se conjugan para impedir el ejercicio de los derechos étnico territoriales por parte de las comunidades. Por lo tanto, la persistencia de vectores de violencia y la falta de formalización del territorio son las causas subyacentes a la situación generaliza de riesgo que viven las comunidades indígenas. Preocupa, en este sentido, el incumplimiento del Estado colombiano en cuanto a reconocer, titular, delimitar y demarcar estos territorios colectivos, así como el lento avance de los procesos de titulación abiertos en los territorios, y que no cumplen con la garantía del plazo razonable. Inclusive, se conoce el caso de tierras y territorios indígenas que serían recortados arbitrariamente en los procesos de titulación, con el fin de facilitar el otorgamiento de permisos, concesiones o autorizaciones para proyectos de distinta índole.

ÓRDENES QUE INICIARON SU IMPLEMENTACIÓN EN EL MARCO DEL PLAZO OTORGADO EN LA SENTENCIA

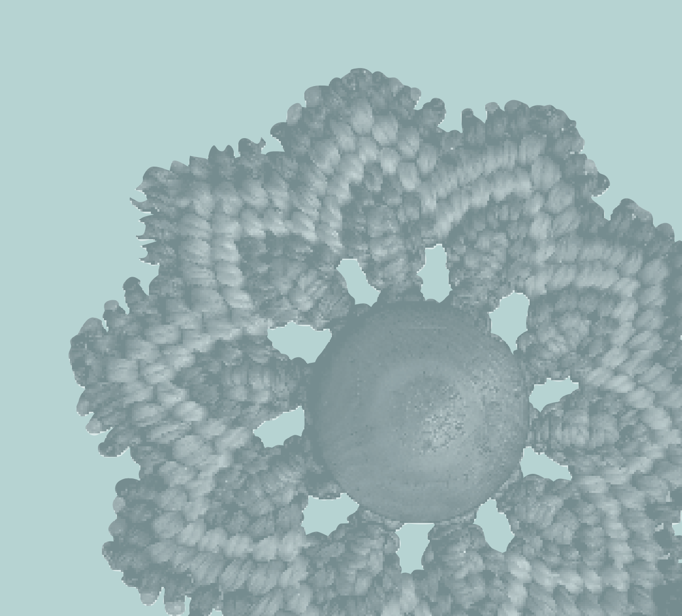


El 52% de las órdenes se encuentran en fase de desarrollo; tres (3), es decir, el 23%, se implementaron completamente en el marco del plazo otorgado en la sentencia; y las otras diez (10), correspondientes al 77%, fueron puestas en marcha después del vencimiento del término establecido en el fallo, y hasta el momento solo una (1) se ha cumplido totalmente. Lo anterior refleja una efectividad muy baja en la implementación, lo cual reduce considerablemente el grado de probabilidad de alcanzar los objetivos deseados por la ley. Continúa llamando la atención el alto índice de órdenes sin término (48%), pues prácticamente la mitad de lo ordenado está sin un plazo para su cumplimiento.

TIEMPO QUE TARDA LA ENTIDAD EN GENERAR RESPUESTA PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LO ORDENADO



Las entidades que más han tardado en responder por lo ordenado son: el Ministerio de Educación y Codechocó, con 10,6 meses; la Gobernación del Chocó, con 8,7 meses; el ICBF, el DPS y la ADR con 8,4 meses. En general el promedio de respuesta es de 5,8 meses. La mayoría de estas entidades tienen a su cargo la implementación de programas y políticas públicas sobre temas específicos como primera infancia, desarrollo rural y superación de la pobreza a nivel nacional, lo que dificulta que lo ordenado por la sentencia respecto a estas comunidades específicas sea priorizado e incluido, especialmente cuando los recursos destinados a estos programas no solo son pocos, sino que deben dispersarse entre múltiples comunidades beneficiarias que, inclusive, llevan mucho más tiempo esperando ser favorecidas. De acuerdo con datos del DANE, gran porcentaje de la población indígena (19.6%) vive en situación de pobreza multidimensional, y de esta un 39.9% se encuentra en los centros poblados y áreas rurales dispersas.



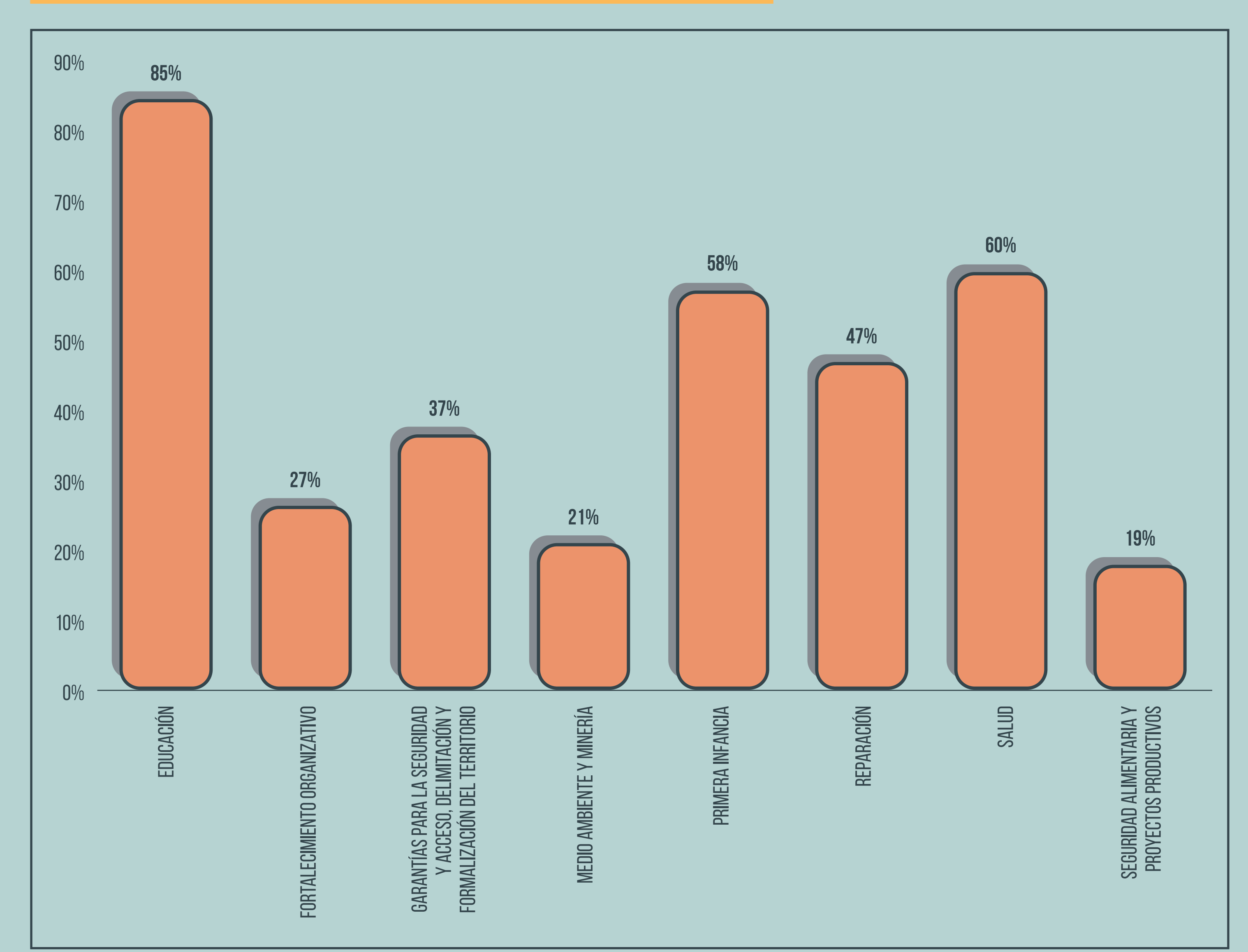
SENTENCIA 017 DE 2018

RESGUARDO INDÍGENA DE ARQUÍA – COMUNIDAD TULE

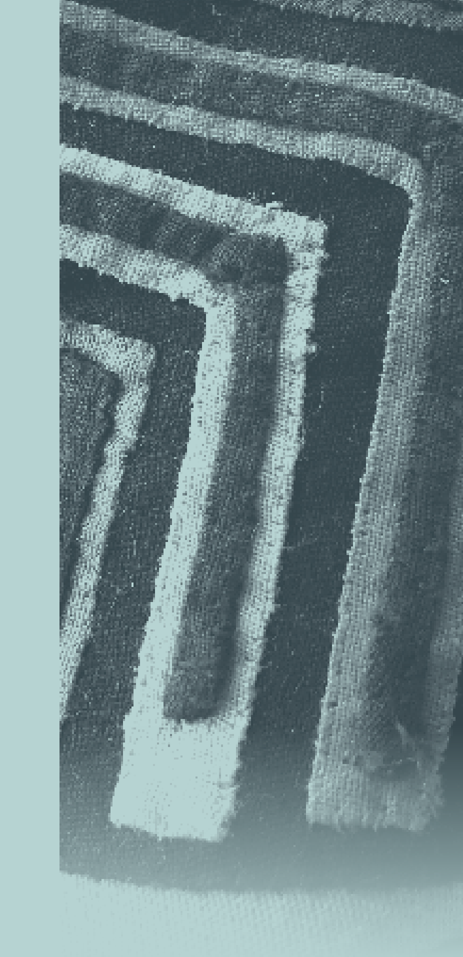
Caso	Resguardo de Arquía, comunidad Tule.
Ubicación	Unguía.
Despacho	Juzgado Primero Especializado en Restitución de Tierras de Quibdó.
Fecha admisión de solicitud	24/09/2014.
Fecha de sentencia	19/04/2018.
Oposición	No.
Población beneficiaria (# de familias)	129.
Extensión del territorio	2.343 ha.
Modalidad de despojo	Desplazamiento forzado.
Actores del despojo	Paramilitares.
Segundos ocupantes	No.
Sentido del fallo	Se destaca el pronunciamiento del juez acerca del megaproyecto para la interconexión energética entre Colombia y Panamá, respecto al cual establece que se debe realizar la consulta previa, libre e informada a las comunidades indígenas afectadas, decisión que incluye no solo a la comunidad del resguardo de Arquía, sino también a la de Cocomasur, Chidima, Tolo y Pescadito.
Fecha titulación del territorio	Resolución 100 del 27/07/1982.
Dificultades de la titulación y formalización	Falta de formalización de títulos que fueron adquiridos por el Incoder para ampliar la extensión del resguardo.
Títulos/concesiones/ contratos mineros	Sí.
Empresa del título	Capricornio S. O. M. /Nacional de Minerales y Metales S. A. S.
Afectaciones territoriales	Impactos culturales.
Desarrollo de megaproyectos	Proyecto de interconexión eléctrica Colombia-Panamá/Construcción autopista panamericana.

N° orden	Descripción	Entidad responsable
3	Realizar la ampliación del territorio del resguardo.	ANT
5	Realizar todas las actualizaciones cartográficas y catastrales.	IGAC
7	Condonación de la deuda por concepto de impuesto predial de todos los predios objeto de adquisición, titulación y/o ampliación.	Alcaldía de Unguía
9	Construcción de una línea base del estado ambiental actual del territorio indígena.	IIAP / Codechocó
10	Con base en el estudio anterior (orden 9) implementar una estrategia de: a) recuperación y/o enriquecimiento del bosque y sostenimiento de poblaciones animales; b) recuperación de poblaciones ícticas nativas; c) restaurar ecológicamente y brindar un manejo ambiental adecuado y sostenible a los predios que fueron entregados en ampliación.	Codechocó
11	Implementar medidas de prevención y control tendientes al bueno uso y aprovechamiento de los recursos de la ciénaga de Unguía y la zona de Cativales aledaña.	Codechocó
12	Articular el plan de manejo ambiental del PNN Los Katíos con el plan de vida del pueblo Tule de Arquía.	PNN
13	Dar cumplimiento a la Res. 1054/2003 referente a la ejecución de actividades del Plan de Manejo Ambiental frente a la estrategia del Gobierno para controlar y eliminar plantaciones de cultivos ilícitos.	MinDefensa / fuerza pública / MinAmbiente
14	Analizar la situación de riesgo de la comunidad y sus líderes.	UNP
15	Tomar las medidas necesarias para garantizar el ejercicio de su derecho al gobierno propio de sus recursos, creación de asentamientos y ampliación de áreas agrícolas, entre otros.	Alcaldía de Unguía / MinDefensa
16	Investigar los hechos victimizantes que han afectado el pueblo Tule del resguardo Arquia.	FGN
17	Realizar la caracterización de daños individuales y colectivos, elaborar y ejecutar un plan integral de reparación colectiva.	UARIV / MinInterior
18	Identificación e inclusión de los integrantes del pueblo Tule que se encuentra en otros asentamientos.	UARIV
19	Implementar cursos de formación en producción agropecuaria.	SENA
20	Diseñar un plan de fortalecimiento preventivo que garantice la salud.	Gobernación del Chocó
21	Atención integral y diferenciada de la población infantil.	ICBF
22	Financiación e implementación de proyectos productivos agropecuarios.	URT / MinAgricultura
23	Armonizar el ordenamiento territorial del municipio, en coordinación con las autoridades indígenas de Arquía.	Alcaldía de Unguía
24	Protección de los sitios y lugares sagrados.	Gobernación del Chocó / MinCultura
25	Documentar de manera diferenciada todas las vulneraciones a los derechos humanos.	CNMH
25	Documentar y darle tratamiento de caso emblemático a la masacre de la Trocha de Arquía.	CNMH
27	Reconocer simbólicamente la demarcación de la ruta histórica denominada en el informe de caracterización Trocha de Arquia, afectada por la masacre ocurrida en el 2003.	MinCultura / MinInterior
28	Coordinar y financiar la traducción de partes relevantes de la sentencia a la lengua Embera dobida.	MinInterior
29	Adelantar los procesos de consulta previa, libre e informada y consentimiento libre e informado para los procesos que se adelantan actualmente: construcción de la autopista panamericana e interconexión eléctrica Colombia-Panamá.	MinInterior
31	Realizar la entrega simbólica del territorio colectivo a la comunidad.	URT

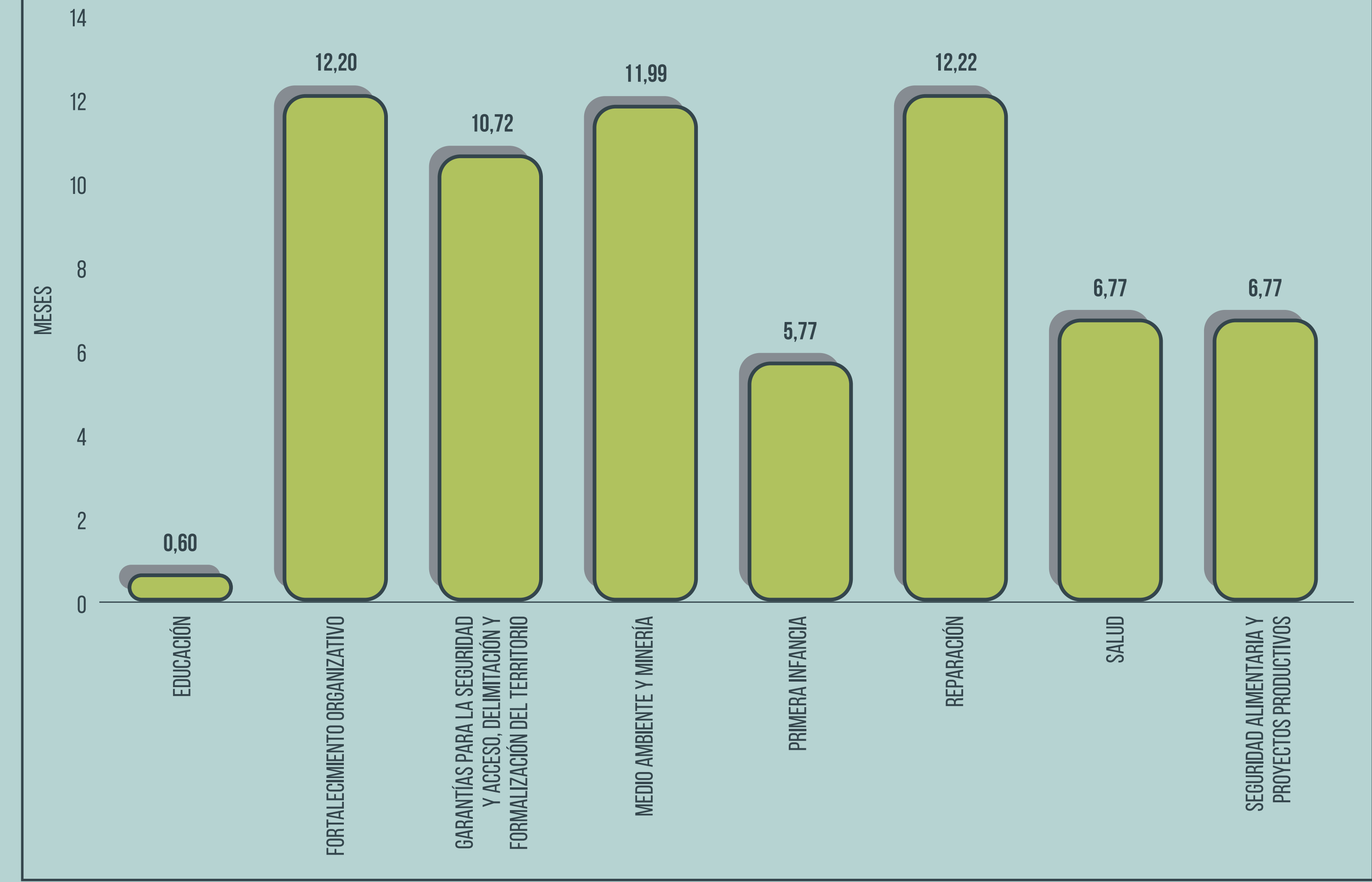
PORCENTAJE DE CUMPLIMIENTO POR TIPO DE DERECHO

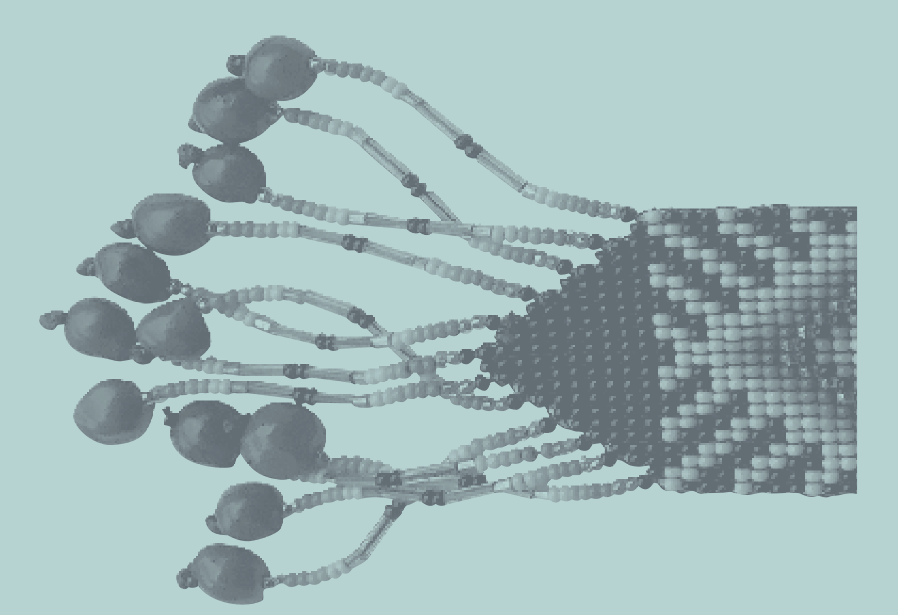


Los derechos que menor porcentaje de cumplimiento tienen son seguridad alimentaria y proyectos productivos (19%), medio ambiente y minería (21%) y fortalecimiento organizativo (27%). La baja implementación del derecho a la seguridad alimentaria y proyectos productivos tiene un impacto directo en la sostenibilidad de los procesos organizativos y de retorno de población desplazada, puesto que estos deben estar diseñados bajo un enfoque diferencial que permita promover la disponibilidad productiva de las comunidades indígenas, a partir de la gestión del territorio y el fortalecimiento de los sistemas productivos propios, desde una perspectiva de diversidad, conservación y sostenibilidad, fomentando la identificación y el fortalecimiento de mecanismos de intercambio y articulación con las instancias locales, regionales y nacionales.



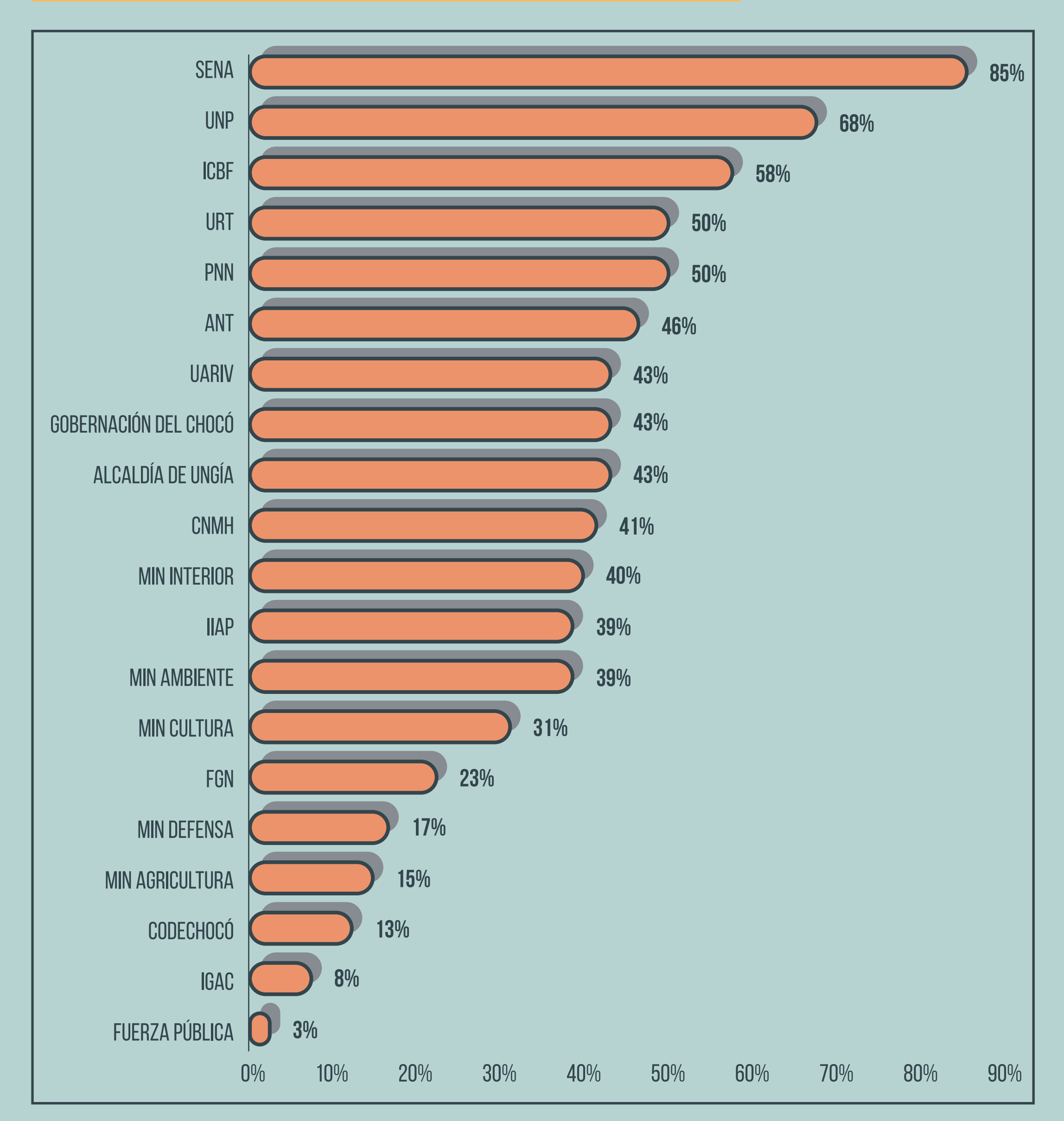
TIEMPO DE RESPUESTA POR TIPO DE DERECHO





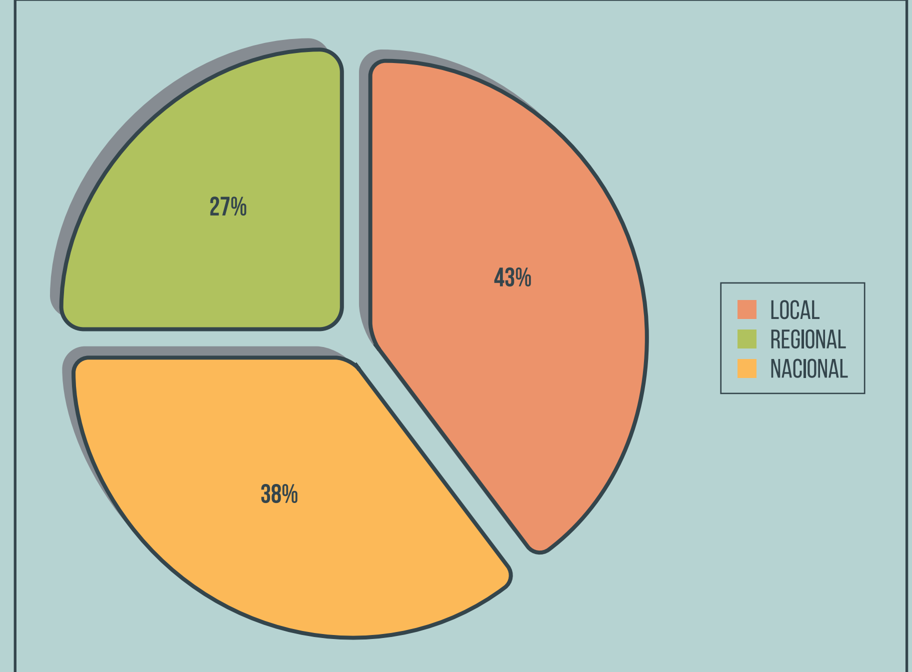
En la sentencia 017 de 2018, respecto del tiempo de respuesta se evidencia que existe una relación inversamente proporcional entre el grado de cumplimiento del derecho y el tiempo de implementación: entre mayor es el grado de cumplimiento, menor es el tiempo que tarda la entidad responsable en generar una respuesta efectiva. Las instituciones que iniciaron la implementación de lo ordenado más rápido lograron una mayor eficacia en el porcentaje de cumplimiento del derecho.

PORCENTAJE DE CUMPLIMIENTO POR ENTIDAD

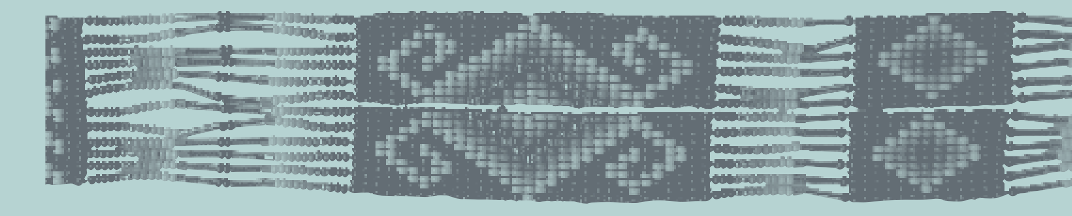


Las entidades con menor porcentaje de cumplimiento de las órdenes a su cargo son: con el 3% la fuerza pública, con el 13% Codechocó y con el 15% el Ministerio de Agricultura. Se observa con preocupación el incumplimiento reiterado y sistemático por parte de la fuerza pública y de Codechocó, pues el porcentaje de cumplimiento de lo dispuesto en esta sentencia es similar al de la sentencia del territorio de Tanela, a pesar de la persistencia de actores armados en la zona y la expansión de proyectos agroindustriales como la ganadería extensiva y la explotación indiscriminada de los recursos madereros. En el presente caso hay dos megaproyectos a cuyos posibles impactos deberían prestar especial atención estas dos entidades: el de interconexión eléctrica entre Panamá y Colombia, y el trazado y construcción de la autopista panamericana, los cuales podrían erosionar instituciones vitales de los pueblos indígenas, como sus propias formas de organización y liderazgo, la alteración de sus planes de vida o visiones de desarrollo, la creación o fomento de conflictos intra e interétnicos, entre otros.

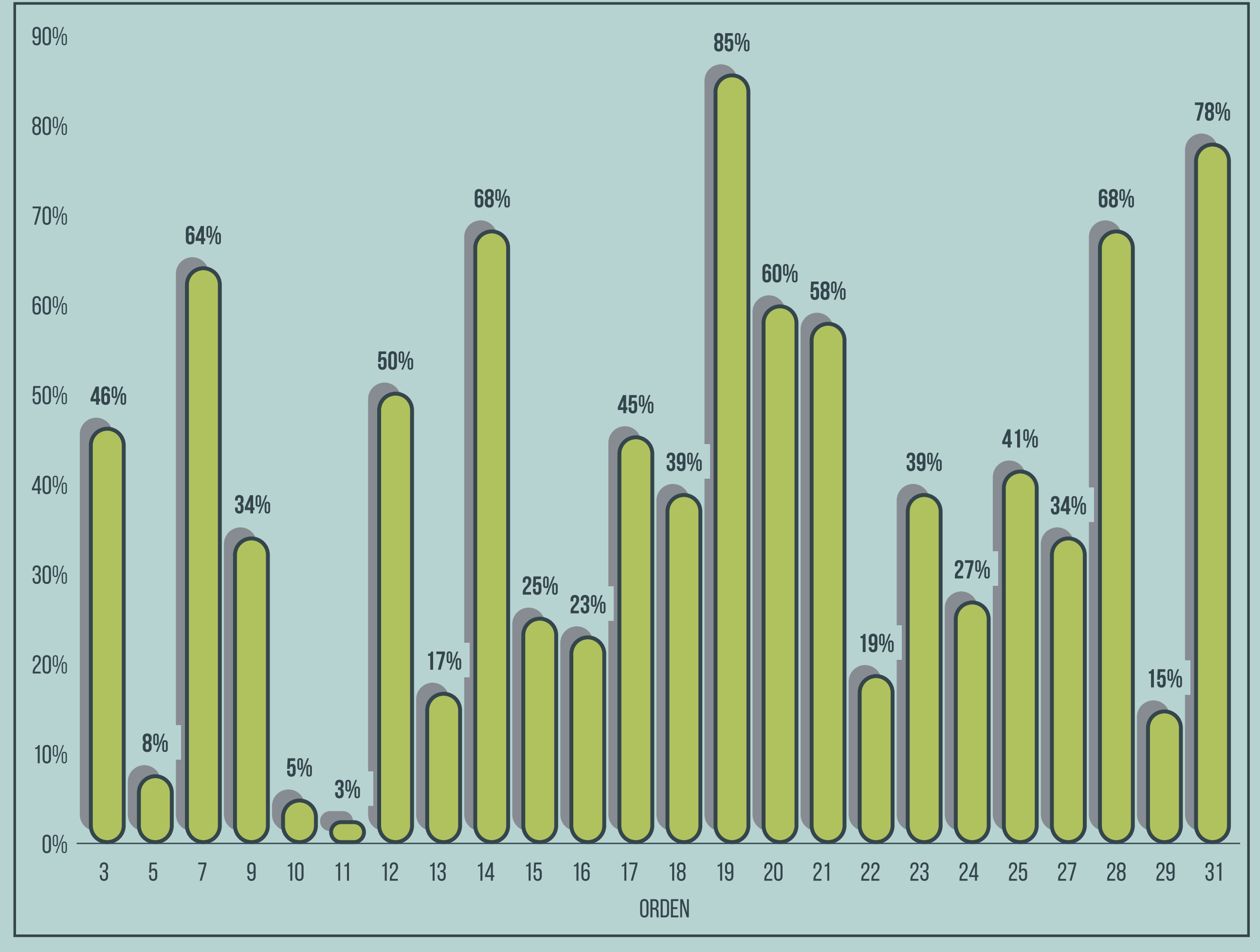
PORCENTAJE DE CUMPLIMIENTO DE LAS ÓRDENES, SEGÚN ÁMBITO TERRITORIAL



Las entidades del orden local tienen un porcentaje de cumplimiento mayor (43%) que las del orden nacional (38%) y regional (27%). Una de las entidades con menor cumplimiento a nivel regional es Codechocó (13%), mientras a nivel nacional las que menor cumplimiento tienen son la fuerza pública y el Ministerio de Cultura. En contraste con las anteriores sentencias, en esta se destaca el alto porcentaje de cumplimiento registrado por entidades locales, una de las cuales es la Alcaldía del Unguía.

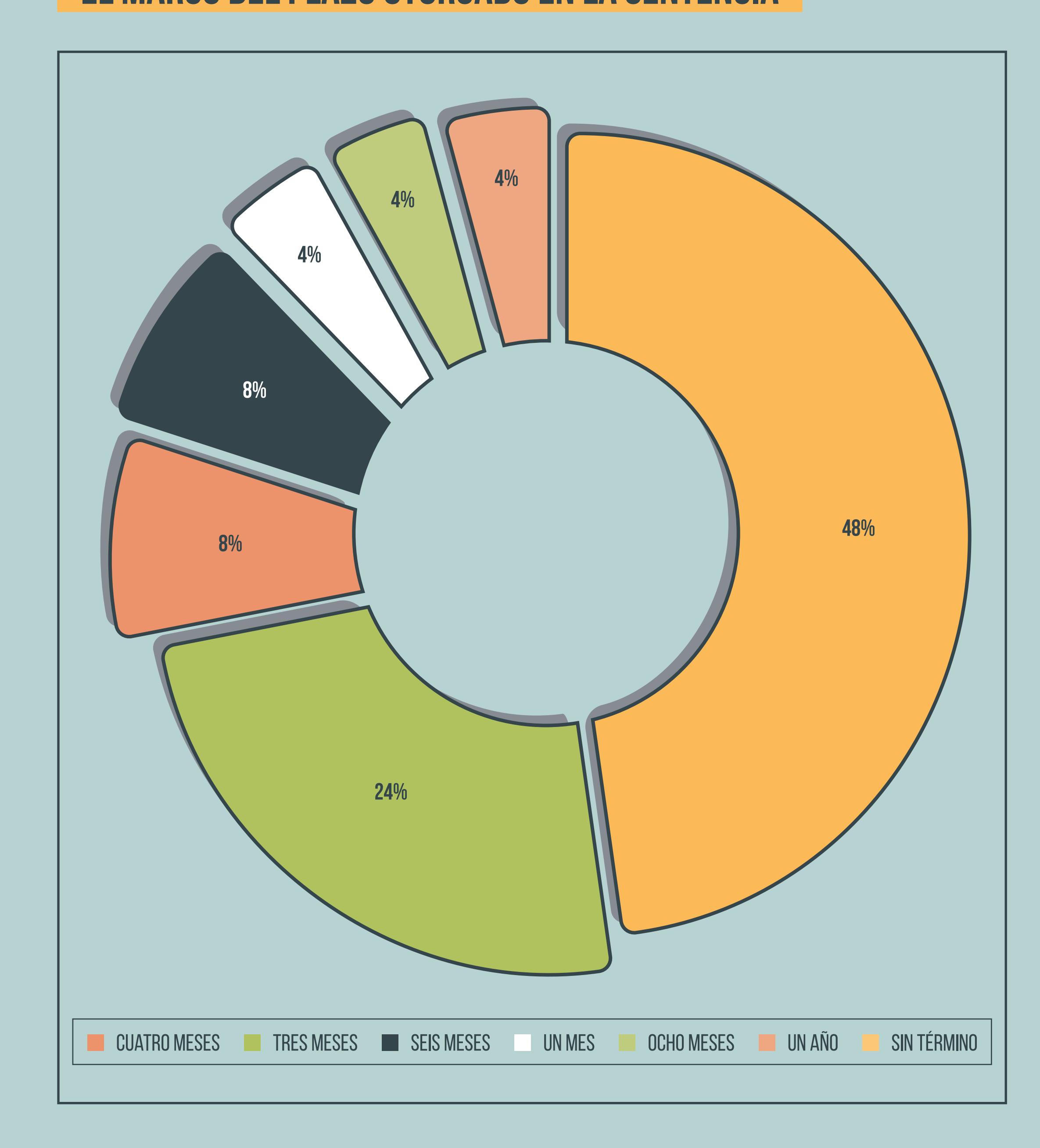


PORCENTAJE DE CUMPLIMIENTO DE LAS ÓRDENES CONTENIDAS EN LA SENTENCIA



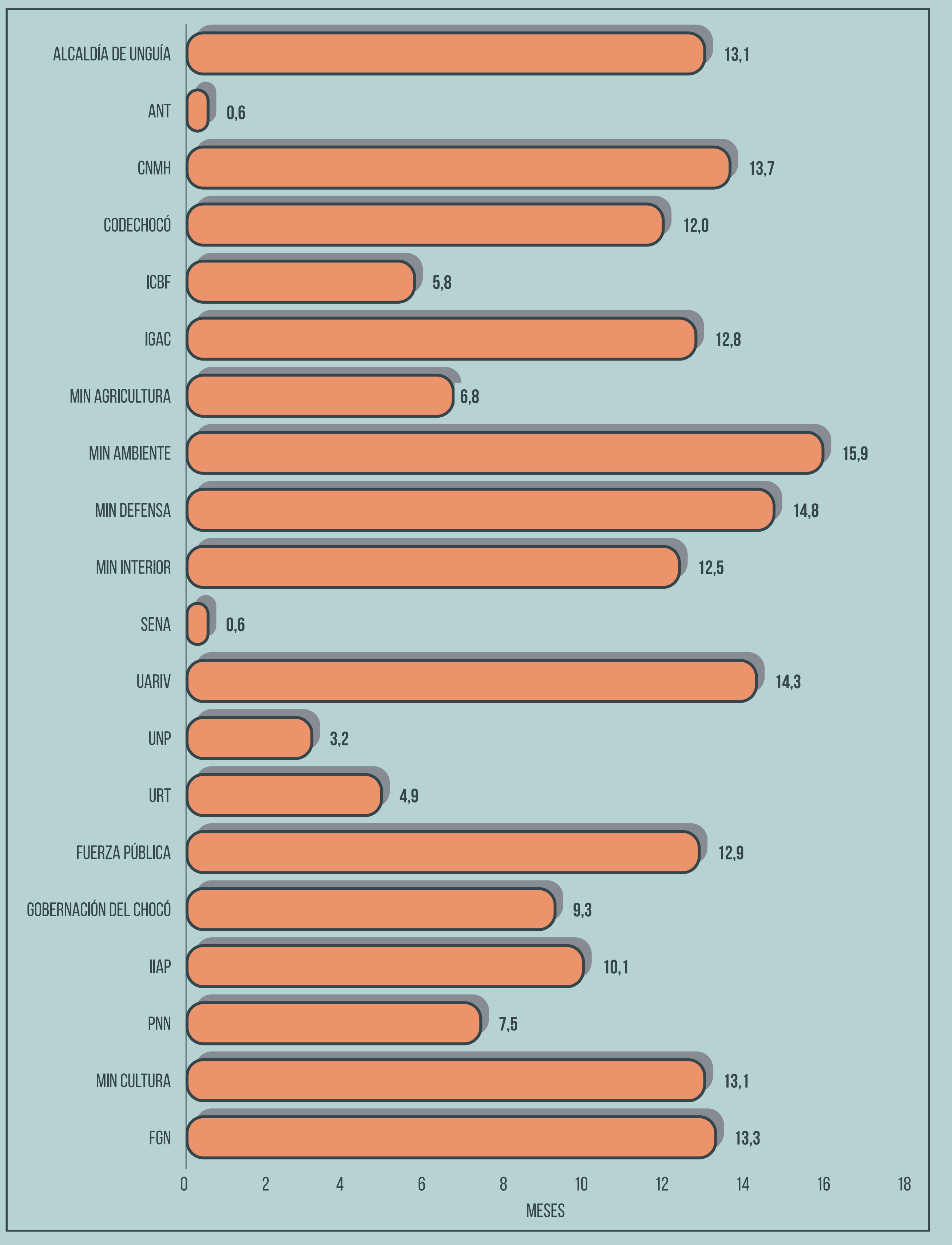
Las órdenes que menor porcentaje de cumplimiento tienen son la 11 y la 10, con 3% y 5% respectivamente, ambas a cargo de Codechocó, seguidas de la orden 29 con 15%, a cargo del Ministerio del Interior. El incumplimiento en la realización de la consulta previa, libre e informada (orden 29) para los procesos relacionados con los megaproyectos antes mencionados, evidencia que a pesar de que el Estado colombiano reconoce este derecho, en la práctica no se aplica, o si lo hacen no garantizan los derechos afectados, incumpliendo así las disposiciones internas y los estándares internacionales. Las órdenes con menor cumplimiento, justamente, pertenecen al bloque medio ambiente y minería; y garantías para la seguridad y acceso, delimitación y formalización del territorio.

ÓRDENES QUE INICIARON SU IMPLEMENTACIÓN EN EL MARCO DEL PLAZO OTORGADO EN LA SENTENCIA



El alto porcentaje (48%) de órdenes sin término de cumplimiento, casi la mitad, se presenta también en esta sentencia, tal como ocurrió en el caso de Cuti. Así las cosas, queda a criterio de las entidades responsables el plazo para cumplir las órdenes a su cargo, lo cual explica que en lo que respecta a esta sentencia, el 46% se encuentran en fase de desarrollo, solo el 15% se implementaron completamente en el plazo otorgado y el 54% fueron puestas en marcha después del vencimiento del término dispuesto en el fallo. El porcentaje promedio de cumplimiento de todas las órdenes es del 33%.

TIEMPO QUE TARDA LA ENTIDAD EN GENERAR RESPUESTA PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LO ORDENADO

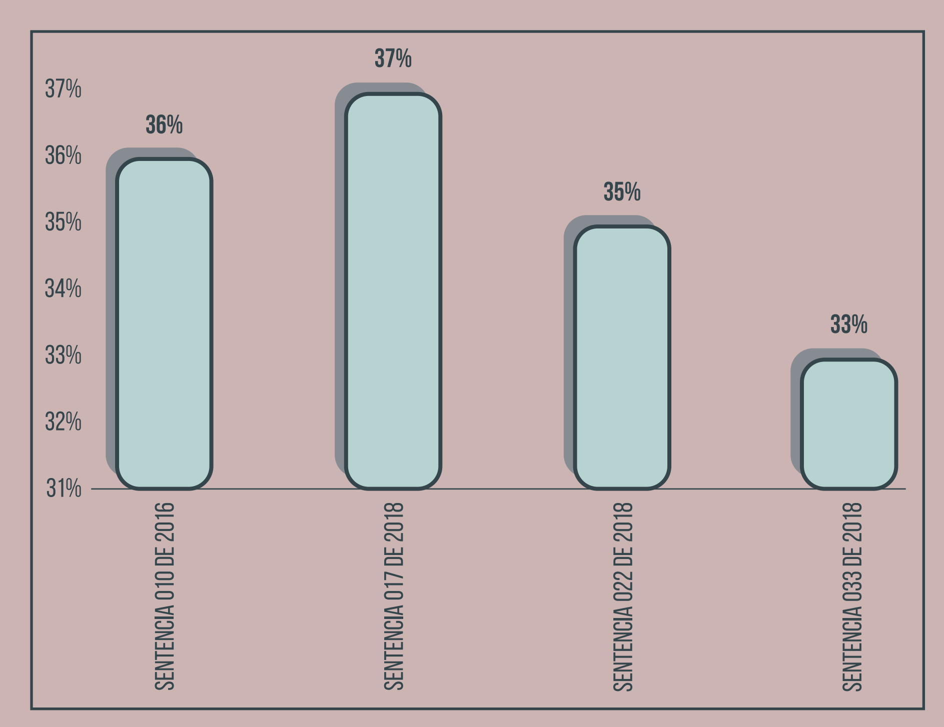


El alto índice de retraso en la respuesta por parte de las entidades en muchas ocasiones se debe a los cambios continuos en las decisiones políticas, a la prioridad que decidan darle frente a otros programas de gobierno, a la interacción o colisión con otras políticas, e incluso a la preclusión de la orden por la entrada en vigencia de una nueva disposición o de una nueva política. Esta situación es un síntoma de que la implementación de la restitución de derechos étnico territoriales ya no cuenta con un entorno tan favorable como el que tenía al momento en el que se inició el programa.



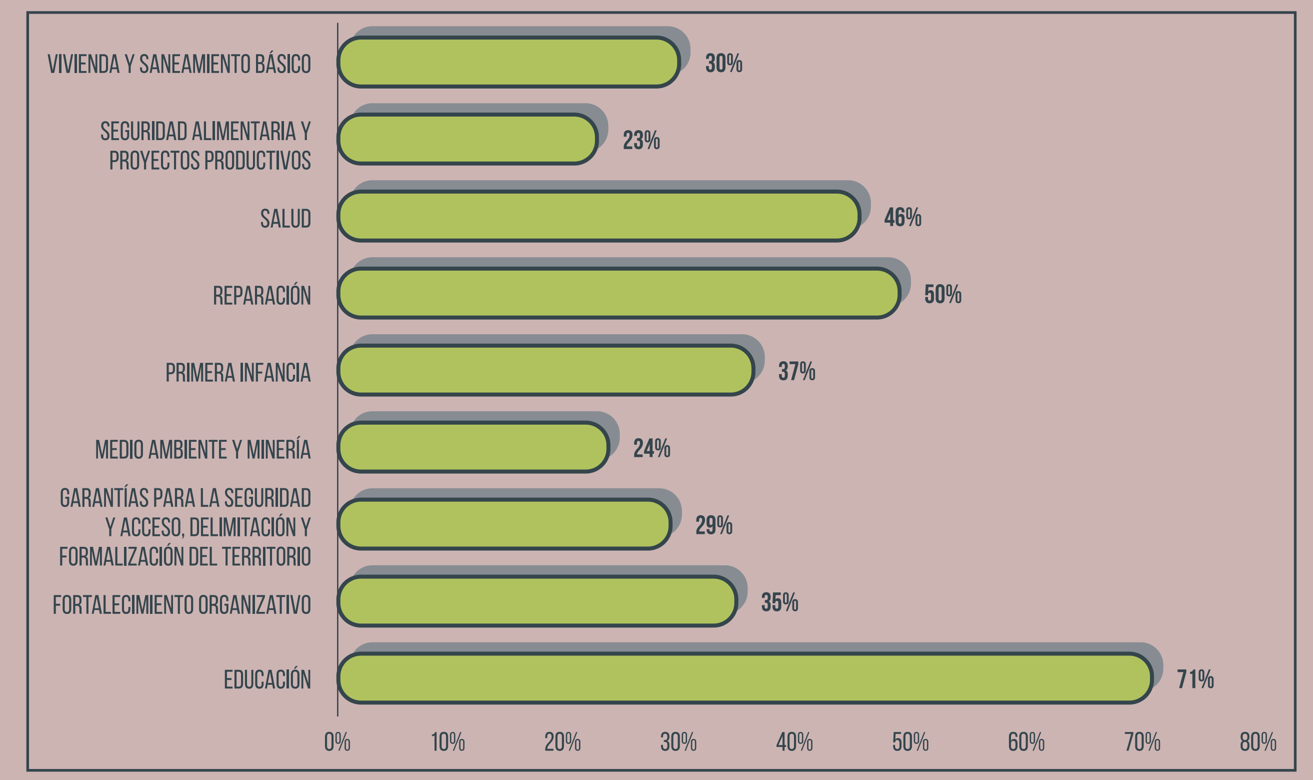
ANÁLISIS GLOBAL DE LAS SENTENCIAS DE RESTITUCIÓN DE DERECHOS TERRITORIALES

PORCENTAJE DE CUMPLIMIENTO DE LAS SENTENCIAS



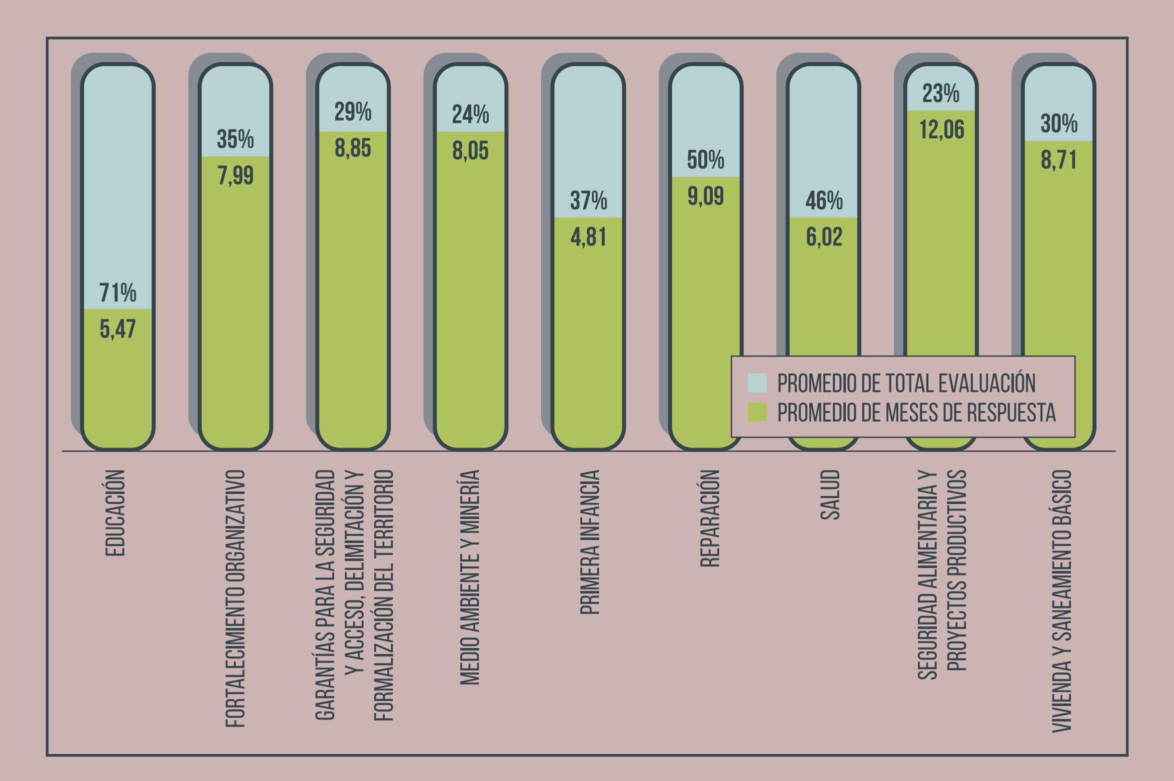
La sentencia 017 de 2018, del resguardo de Arquía, es la de mayor grado de cumplimiento (37%), seguida por la sentencia 010 de 2016 del territorio ancestral de Eyákera (36%), la sentencia 022 de 2018 del territorio de Tanela (35%) y la sentencia 033 del 2018 del territorio de Cuti (33%). La baja implementación de las sentencias es bastante preocupante por varias razones: 1) el bajo promedio de cumplimiento (35%); 2) la evidencia de que la institucionalidad pública no está realizando los esfuerzos necesarios para cumplir con sus respectivas responsabilidades y mucho menos para alcanzar los objetivos establecidos por la ley; 3) cada vez se torna más difícil conseguir un ambiente favorable a la implementación de la política no solo por la falta de presupuesto, sino por el desinterés de los gobiernos locales y regionales para ponerla en marcha, y por la persistencia de actores armados y vectores de violencia que hacen difícil su materialización a nivel territorial. Por otro lado, el incumplimiento sistemático de lo ordenado por las sentencias contribuye negativamente a la grave situación humanitaria y de derechos humanos que afecta a las comunidades indígenas, puesto que no pueden hacer uso de su territorio y diariamente ven cómo sus derechos étnico-territoriales son vulnerados por la desidia de las autoridades estatales y el estado de cosas impuesto por empresarios, élites políticas y actores armados interesados en la continuidad del fenómeno del despojo.

PORCENTAJE DE CUMPLIMIENTO POR TIPO DE DERECHO EN LAS SENTENCIAS



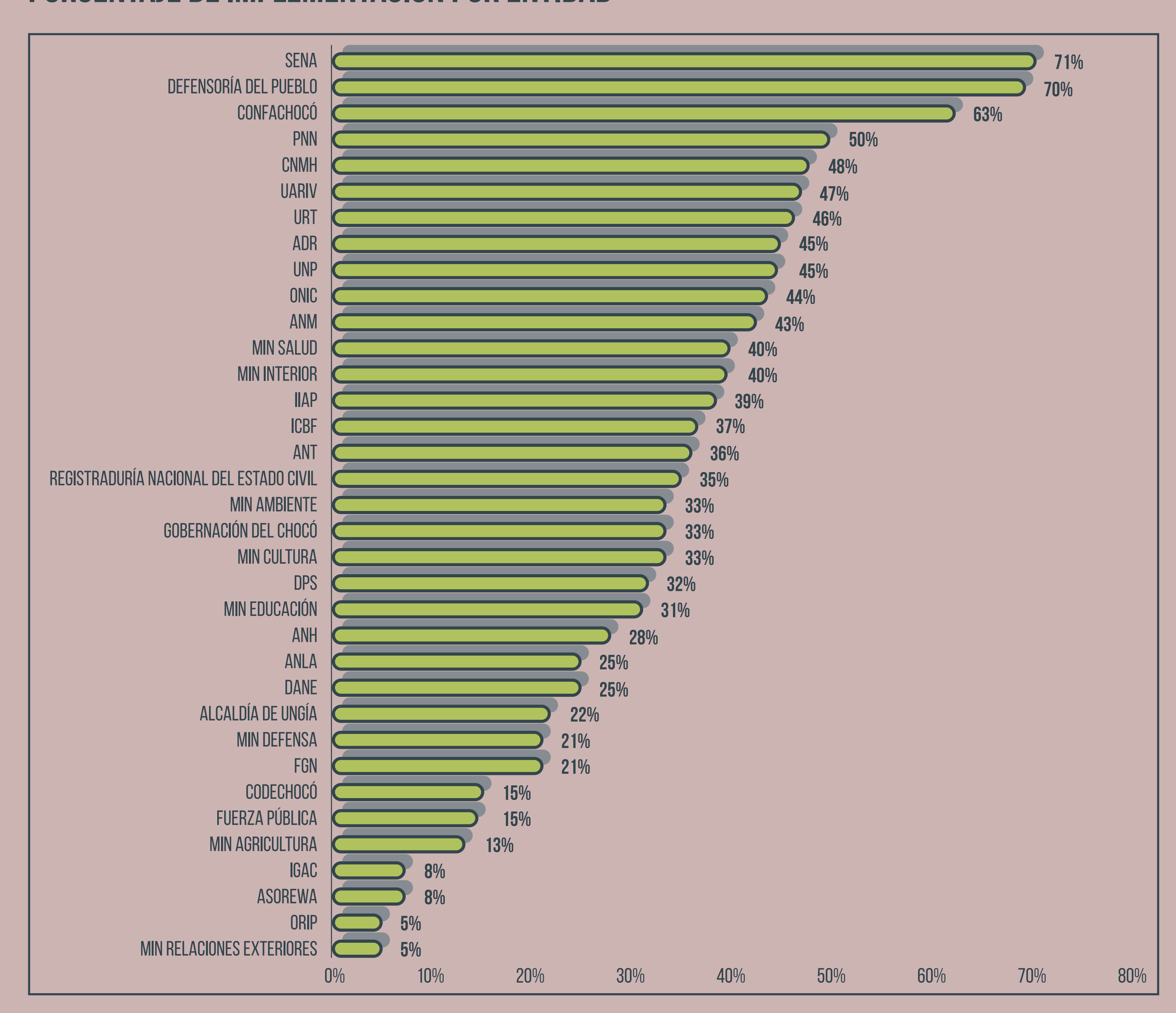
Los derechos que menor implementación tienen en el marco de las cuatro (4) sentencias analizadas son: seguridad alimentaria y proyectos productivos con 23%, medio ambiente y minería con 24%, y garantías para la seguridad y acceso, delimitación y formalización del territorio con el 29%. Esta situación evidencia las problemáticas que mayor incidencia tienen en la grave situación humanitaria y de derechos humanos que padecen las comunidades indígenas del municipio de Unguía, y que tienen que ver, primero, con el aumento progresivo de proyectos agroindustriales como la ganadería extensiva y la deforestación indiscriminada; segundo, con la persistencia de la crisis alimentaria, la desnutrición y el alto índice de necesidades básicas insatisfechas, las cuales agudizan su condición de vulnerabilidad, dada la causalidad multidimensional que abarca desde aspectos ambientales hasta socioculturales; tercero, títulos y concesiones mineras vigentes, así como el desarrollo de megaproyectos sin la consulta previa, libre e informada; y, cuarto, la reconfiguración de actores armados en la zona, quienes han copado en su mayoría vacíos dejados por la desmovilización de las FARC-EP.

RELACIÓN ENTRE TIEMPO DE RESPUESTA Y PORCENTAJE DE IMPLEMENTACIÓN



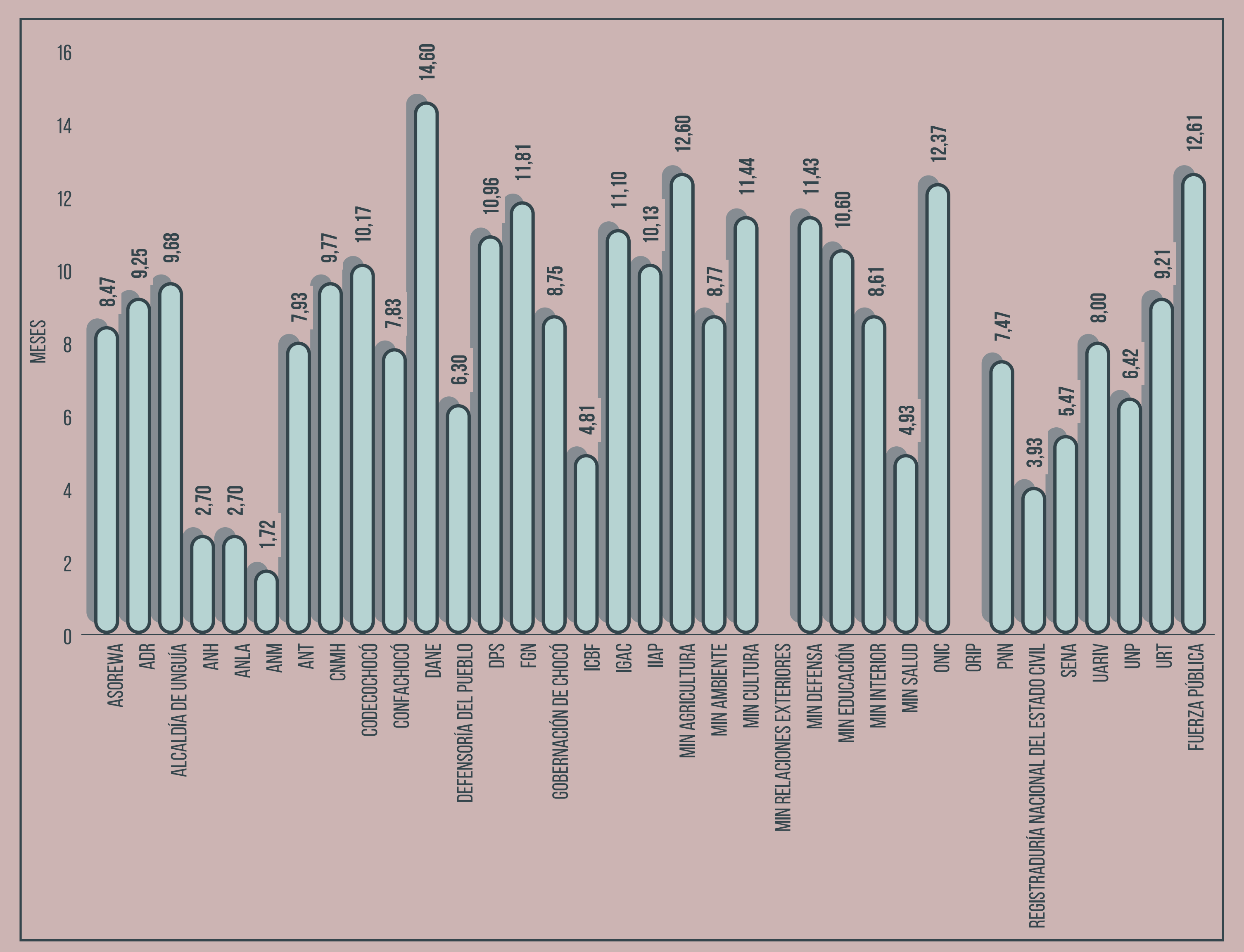
Como se señaló al analizar cada una de las sentencias, las órdenes que reciben una rápida respuesta tienen mayor eficacia en su implementación, como sucede con el derecho a la salud, a la educación y a la atención a la primera infancia, los cuales responden al rápido despliegue de la atención y asistencia humanitaria que les fue otorgada en el marco de la Ley 1448, debido a su complejidad y la urgencia de mitigar la situación de vulnerabilidad. Sin embargo, a la hora de la implementación de programas institucionales que atiendan de fondo la situación, su ejecución comienza a ralentizarse, especialmente en aquellos derechos que requieren una cadena de acciones más compleja.

PORCENTAJE DE IMPLEMENTACIÓN POR ENTIDAD



- De las treinta y cinco (35) entidades a las que las sentencias les impartieron órdenes puntuales, las que menor porcentaje de cumplimiento tienen son el Ministerio de Agricultura (13%), la fuerza pública y Codechocó (15%), y la FGN y el Ministerio de Defensa (21%), precisamente las directamente comprometidas con los bloques de derecho seguridad alimentaria y proyectos productivos, medio ambiente y minería, y garantías para la seguridad y acceso, delimitación y formalización del territorio. Tal situación obedece, primero, a los escasos recursos destinados por el Gobierno nacional a la implementación de la política pública de restitución de tierras; segundo, a la incapacidad infraestructural de las entidades tanto a nivel local como nacional, para ejecutar las órdenes a su cargo; y, tercero, a que muchas de las acciones realizadas por las entidades corresponden a trámites burocráticos que no repercuten en la materialización de lo ordenado. De otra parte, el alto índice de retraso en la respuesta que se espera de las entidades, en muchas ocasiones obedece a los cambios continuos en las decisiones políticas; a la orden del Ejecutivo de darles prioridad a otros programas; y a la situación de desarticulación, falta de interacción e incluso de colisión con otras políticas.

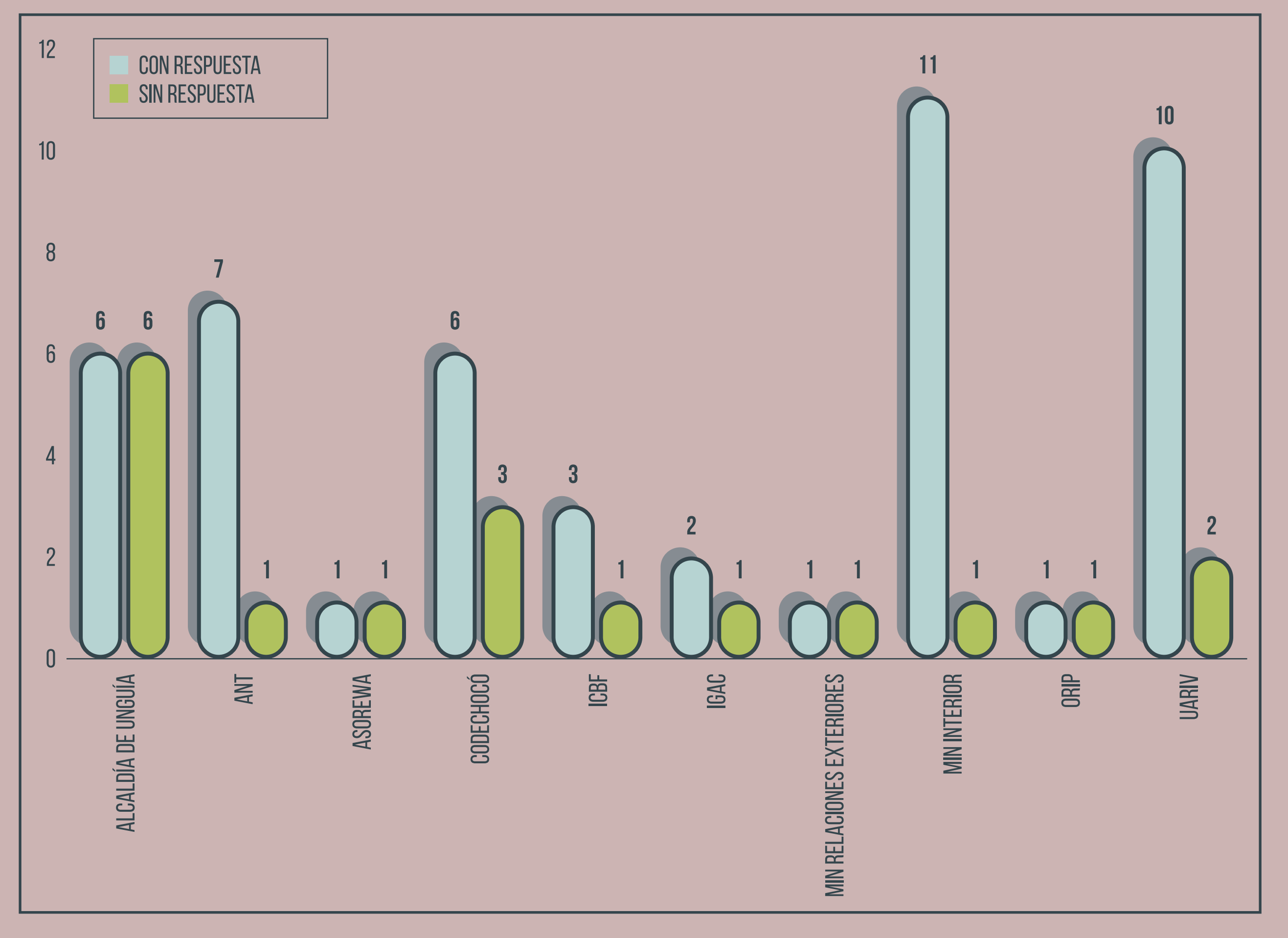
TIEMPO QUE TARDA LA ENTIDAD EN GENERAR RESPUESTA PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LO ORDENADO



- En las cuatro (4) sentencias las entidades que mejor tiempo de respuesta presentan a la hora de implementar la orden judicial a su cargo son: la ANM (1,7 meses), la ANH (2,7 meses), la ANLA (3,9 meses), la Registraduría Nacional del Estado Civil (4,8 meses), y el ICBF y el Ministerio de Salud (4,9 meses). Es importante aclarar que la ANM, la ANH y la ANLA no requieren asignación de partidas de gasto para cumplir las órdenes, sino de una decisión administrativa, situación que les permite celeridad en la ejecución.

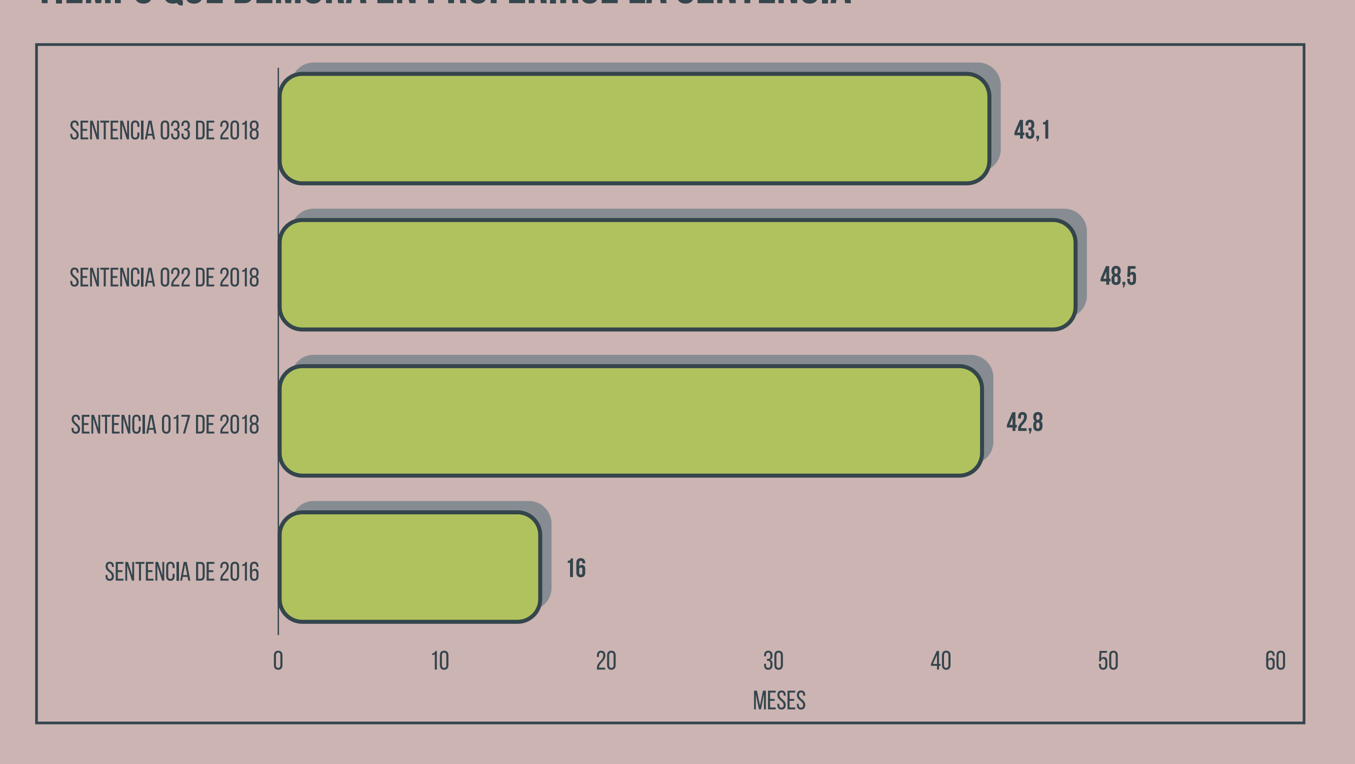
En contraste, las entidades que más tardan en generar una respuesta respecto a la implementación de lo ordenado son: el DANE (14,6 meses), el Ministerio de Agricultura (12,6 meses) y la fuerza pública (12,3 meses), pese a que al interior de sus procesos no se toman decisiones sustanciales sino burocráticas. La mayoría de las entidades tienen a su cargo programas sobre temas específicos de políticas públicas como primera infancia, desarrollo rural y superación de la pobreza a nivel nacional, lo que dificulta que estas órdenes sean priorizadas e incluidas dentro de estos, especialmente cuando los recursos de que disponen son pocos y deben distribuirlos en la atención de múltiples comunidades beneficiarias, algunas de las cuales llevan esperando mucho más tiempo para ser favorecidas.

ENTIDADES QUE NO GENERAN RESPUESTA A LO ORDENADO



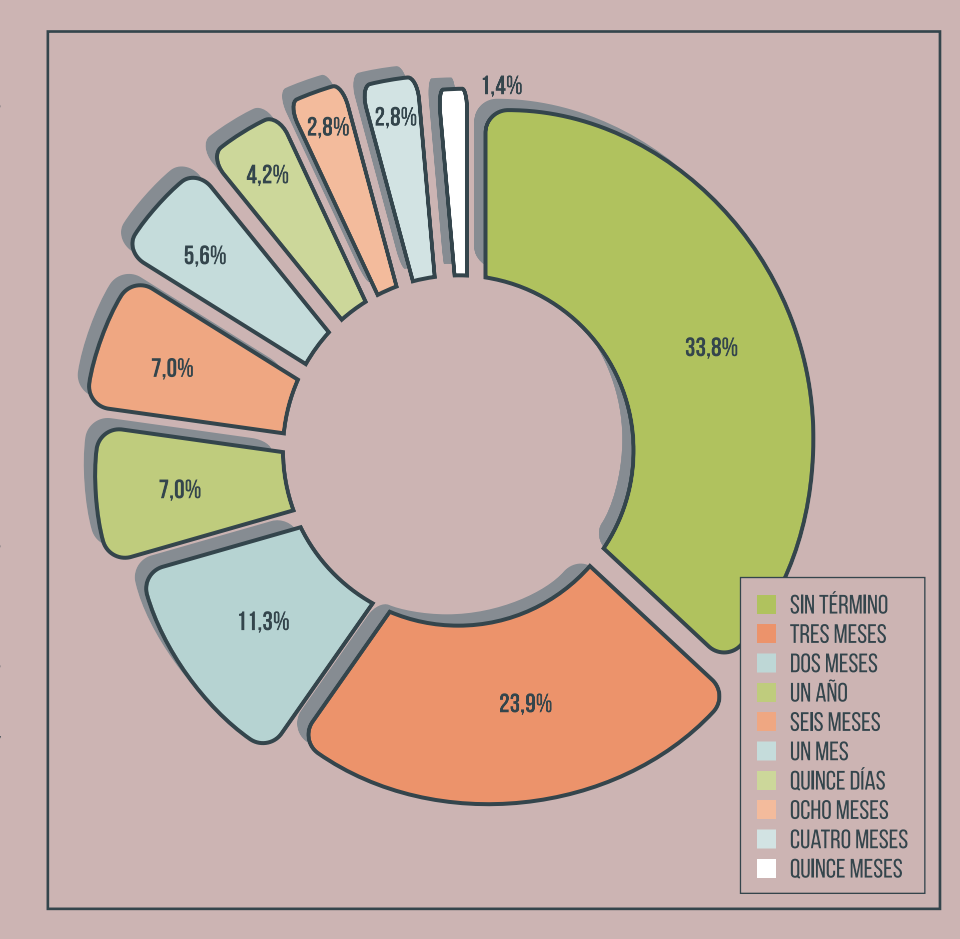
El 28% de entidades (10) tienen una orden o más por cumplir. La Alcaldía de Unguía tiene a cargo doce (12) órdenes, de las cuales no ha respondido a seis (6); Codechocó tiene nueve (9) órdenes y en tres (3) no ha generado respuesta. Por su parte, la UARIV tiene diez (10) órdenes y le falta responder a dos (2); y el Ministerio del Interior es titular de once (11) órdenes y le queda una (1) sin respuesta. Lo que evidencia este aspecto del análisis es la desarticulación de procesos entre las entidades responsables, la necesidad de espacios de información sobre las acciones a realizar por parte de cada una, la urgencia de aunar esfuerzos con miras a la realización de acciones conjuntas, y la pertinencia de compartir lecciones aprendidas en el curso de las intervenciones realizadas. Finalmente, hay que insistir en la conveniencia de fortalecer la relación armónica y de complementariedad entre entidades del orden nacional, regional y local, con miras a la realización de los principios consagrados en la Ley 1448 de 2011 y sus decretos reglamentarios.

TIEMPO QUE DEMORA EN PROFERIRSE LA SENTENCIA

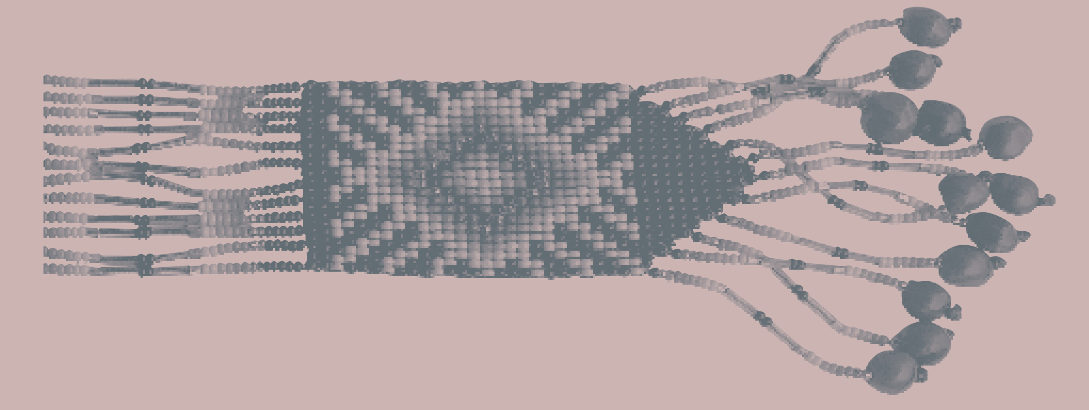


El Juzgado Primero Especializado en Restitución de Tierras de Quibdó (Chocó) tardó en promedio 37,6 meses, casi cuatro (4) años, entre la radicación de la demanda y la emisión de la sentencia, sin contar el tiempo de la fase administrativa, la cual inició para los cuatro casos en el 2013 y terminó a finales del 2014. Con base en este análisis puede afirmarse que estos procesos tienen una duración total de aproximadamente cinco (5) años. Sin embargo, se destaca que en el caso de la sentencia 010 de 2016 (Eyákera) la tardanza fue de un (1) año y cuatro (4) meses, mientras que la sentencia 033 de 2018 (Cuti), al existir oposición, el caso fue resuelto por el Tribunal Superior de Antioquia.

ÓRDENES QUE INICIARON SU IMPLEMENTACIÓN EN EL MARCO DEL PLAZO OTORGADO EN LA SENTENCIA



De acuerdo con el universo de órdenes emitidas en las cuatro (4) sentencias, el 33,8% de estas no tienen término de cumplimiento, es decir veinticuatro (24) de las setenta y una (71), lo que arroja un promedio de seis (6) órdenes sin plazo de cumplimiento en cada una de las sentencias. Del 66% de las órdenes que tienen un término específico, 43% iniciaron su implementación en el marco del plazo otorgado en la sentencia, es decir, veinte (20); las otras veintisiete (27), correspondientes al 57%, fueron puestas en marcha después del vencimiento del término estipulado en el fallo.



CONCLUSIONES

1. EN LAS CUATRO (4) SENTENCIAS EL CUMPLIMIENTO DE LAS ÓRDENES JUDICIALES ES BAJO: 35% EN PROMEDIO. LA SENTENCIA CON MAYOR GRADO DE CUMPLIMIENTO ES LA 017 DE 2018, DEL RESGUARDO DE ARQUÍA, CON 37%

Se evidencia un sistemático incumplimiento por parte de las entidades encargadas de implementar las órdenes, por cuanto no se están realizando por parte de la institucionalidad pública los esfuerzos necesarios para maximizar las posibilidades de alcanzar los objetivos establecidos por la ley. Igualmente, el análisis tiende a indicar que cada vez se torna más difícil conseguir un ambiente favorable a la implementación de la política no solo por la falta de presupuesto e interés político por parte de los gobiernos locales y regionales para su puesta en marcha, sino también por la persistencia de actores armados y vectores de violencia que hacen difícil su materialización a nivel territorial. Por otro lado, el incumplimiento sistemático de lo ordenado contribuye a la grave situación humanitaria y de derechos humanos que aqueja a las comunidades indígenas, puesto que no pueden hacer uso de su territorio y tienen que seguir viendo vulnerados sus derechos étnico-territoriales, mientras terceros ajenos al territorio, élites políticas y actores armados favorecen la continuidad del fenómeno del despojo.

2. EXISTE UNA RELACIÓN DIRECTAMENTE PROPORCIONAL ENTRE EL TIEMPO DE RESPUESTA Y EL GRADO DE IMPLEMENTACIÓN DE LA ORDEN

Cuanto más tardan las entidades en generar una respuesta efectiva, menor es el grado de implementación de la orden, y viceversa: si hay una respuesta rápida a la orden el porcentaje de materialización en el tiempo es mayor. En este sentido, se pueden plantear cuatro (4) hipótesis respecto al comportamiento de las entidades frente a la implementación de lo ordenado: 1) generan una respuesta inicial tardía, pero posteriormente hay un desarrollo rápido y acelerado en la ejecución; 2) hay una alta eficacia en la respuesta por parte de la entidad, y, como consecuencia, una rápida materialización de lo pretendido en el fallo; 3) responden rápidamente, ejecutan variadas acciones, pero en el proceso de implementación disminuye paulatinamente el impulso; y 4) no hay ninguna respuesta frente a la ejecución de la orden a su cargo.

3. LAS ENTIDADES QUE MENOR PORCENTAJE DE CUMPLIMIENTO TIENEN EN LA EJECUCIÓN DE LAS ÓRDENES A SU CARGO, EN LAS CUATRO (4) SENTENCIAS, SON: EL MINISTERIO DE AGRICULTURA, LA FUERZA PÚBLICA, CODECHOCÓ, LA FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN, EL MINISTERIO DE DEFENSA Y LA ALCALDÍA DE UNGUÍA

La explicación podría estar, como primera medida, en los escasos recursos destinados por el Gobierno local a la implementación de la política pública de restitución de tierras, los cuales tienden a no ser contemplados de manera previa en el presupuesto de las entidades a cargo del cumplimiento de las órdenes; y, segundo, en la incapacidad infraestructural de las entidades tanto a nivel local como regional y nacional.

Además, la mayoría de estas entidades tienen a su cargo la ejecución de programas en temas específicos de políticas públicas como primera infancia, desarrollo rural y superación de la pobreza, que son impulsadas a nivel nacional, lo que dificulta que estas comunidades sean priorizadas e incluidas dentro de estos programas, especialmente cuando los recursos destinados al efecto son pocos y deben cubrir múltiples comunidades beneficiarias, muchas de las cuales llevan esperando mucho tiempo para ser favorecidas.

Finalmente, a pesar de haber generado acciones, muchas de ellas se han agotado en procesos de gestión que son insuficientes e incluso nulos respecto al objetivo e impacto esperado. Es decir, muchas de las acciones reportadas por las entidades no son más que trámites burocráticos que no representan ningún avance para la ejecución de lo ordenado.

4. LA POLÍTICA DE ATENCIÓN INTEGRAL A VÍCTIMAS Y DE RESTITUCIÓN DE DERECHOS TERRITORIALES ÉTNICOS EVIDENCIA IMPERFECCIONES Y CLARÍSIMOS "CUELLOS DE BOTELLA" QUE IMPOSIBILITAN ADELANTAR UNA RESTITUCIÓN TRANSFORMADORA

Si bien ha habido buenos resultados en la garantía y cumplimiento de bloques de derechos como el de educación, la reparación y la salud, se observan serios rezagos en lo relacionado con la seguridad alimentaria y proyectos productivos, medio ambiente y minería, y garantías para la seguridad y acceso, delimitación y formalización del territorio.

La falta de implementación y de cumplimiento de estos derechos se ha traducido en diferentes problemáticas que se imbrican en torno a la grave situación humanitaria y de derechos humanos de las comunidades indígenas del municipio de Unguía, como son: el aumento progresivo de proyectos agroindustriales como la ganadería extensiva y la deforestación indiscriminada; la persistencia de la crisis alimentaria, la desnutrición y el alto índice de necesidades básicas insatisfechas, que a su vez agudizan la condición de vulnerabilidad; la falta de acceso al agua potable, la cual es fundamental para superar las enfermedades con mayor incidencia en el resguardo, en especial en la población infantil; la existencia de títulos y concesiones mineras vigentes, así como el desarrollo de megaproyectos sin llevar a cabo la consulta previa, libre e informada; y la falta de formalización de los territorios indígenas, lo cual impide a sus comunidades ejercer sus derechos étnico territoriales.

5. EL CUMPLIMIENTO DE LAS ÓRDENES A CARGO DE LAS ENTIDADES DEL ORDEN NACIONAL, REGIONAL Y LOCAL ES MUY BAJO: 33% EN PROMEDIO

Las razones van desde una gran dificultad en la articulación nación-territorio y departamento-municipio, hasta la incapacidad política, de gestión y de compromiso de los dirigentes o responsables de implementar lo dispuesto en las sentencias, pasando por los múltiples niveles de autoridad debido a la descentralización, que a la vez que multiplica instancias favorece puntos potenciales de resistencia a la implementación de las órdenes. Finalmente, no existe una relación armónica ni de complementariedad entre entidades del orden nacional, regional y local, con lo cual se pierden de vista los principios consagrados en la Ley 1448 de 2011 y sus decretos reglamentarios.

6. EL TIEMPO DE RESPUESTA ES EXCESIVO

El promedio es de 8,6 meses, lo cual, de entrada, le resta efectividad a las órdenes. Solo el 12% de las entidades implementó la orden en el tiempo estipulado por la sentencia. Las entidades que mayor retraso presentan son las vinculadas al bloque de derecho seguridad alimentaria y proyectos productivos, medio ambiente y minería, y garantías para la seguridad y acceso, delimitación y formalización del territorio.

El alto índice de retraso en la respuesta generada por las entidades, en muchas ocasiones se debe a decisiones políticas respecto a darle prioridad a otros programas de Gobierno, lo que implica muchas veces interacción y hasta colisión con otras políticas, y en algunos casos el desuso de disposiciones y órdenes en materia de restitución de tierras. Lo anterior es un síntoma de que la implementación de la restitución de derechos étnico territoriales ya no cuenta con un entorno tan favorable como cuando inició el programa. Resulta fundamental, por lo tanto, conservar y sostener un ecosistema político propicio tanto en el Gobierno central como en los entes territoriales, que se mantenga alineado con los objetivos y principios de la política pública de reparación y restitución a víctimas.

Los derechos que reciben una rápida respuesta tienen una mayor eficacia en su implementación, como sucede con el derecho a la salud, a la educación y a la atención a la primera infancia, lo cual es el resultado que se les ha otorgado en el marco de la Ley 1448 de 2011. Esto demuestra que estas problemáticas,

debido a su complejidad, requieren de un trámite urgente que mitigue la situación de vulnerabilidad y eviten que su implementación comience a ralentizarse. Por lo mismo, los derechos cuyo desarrollo requiere una cadena de acciones más compleja tienden a tener una respuesta lenta y a dilatar el tiempo para la puesta en marcha de lo ordenado.

7. Los operadores judiciales de restitución de tierras ejercen el rol de formuladores de política pública por medio de sus sentencias

Esta condición les impone tener en cuenta lo siguiente a la hora de proferir los fallos:

1. Especificar el término de cumplimiento de las órdenes, ofrecer directrices de actuación claras evitando la ambigüedad, y estructurar el proceso de implementación de manera que maximice la probabilidad de que los destinatarios se comporten según lo provisto; dejar estos aspectos a discrecionalidad de las entidades titulares de la orden es, prácticamente, garantizar su incumplimiento o por lo menos su dilación.
2. Analizar el plazo de cumplimiento impuesto a las órdenes, ya que en ocasiones se imponen tiempos muy cortos a órdenes complejas, o muy amplios para órdenes sencillas. Además, es imposible evaluar una orden que carezca de término para su cumplimiento.
3. Adecuar la orden a la misionalidad y capacidad de la entidad destinataria. En ocasiones las entidades vinculadas carecen de competencia o de la estructura orgánica para implementar la orden que se les ha dado, por ejemplo, cuando se trata de una entidad que es ordenadora del gasto, pero no tiene capacidad de ejecución sobre la partida específica que requiere la implementación de la respectiva orden.
4. Buscar la homogeneidad respecto a la emisión de las órdenes, en el marco de contextos de vulnerabilidad y violencia similares. En las sentencias no siempre se encuentran órdenes vinculadas a bloques de derechos fundamentales como es el de salud, vivienda y saneamiento básico, que permitan restablecer unas condiciones de vida digna para las comunidades restituidas.
5. Hacer seguimiento a la implementación del fallo. Si bien la ausencia de un sistema unificado impide a los jueces realizar este seguimiento y lo deja a elección del operador en virtud de la autonomía judicial, es pertinente avanzar en este sentido, como una forma de asegurar que lo dispuesto por las autoridades judiciales se cumpla.

8. Es necesario disminuir el tiempo que demoran los procesos

En las cuatro (4) sentencias la demora de los procesos entre la caracterización de las afectaciones territoriales, la presentación de la demanda de restitución y la emisión de la sentencia por parte del Juzgado de Quibdó fue de cincuenta (50) meses en promedio, es decir, aproximadamente cinco (5) años. Este escenario hace cada vez más difícil la restitución material y efectiva de los territorios a las comunidades indígenas, agudizando su situación humanitaria y de vulneración de los derechos humanos.

9. La sentencia, más allá de ser el punto de llegada, se ha convertido en el punto de inicio

Esta afirmación se basa en el incumplimiento por parte de la institucionalidad pública responsable de las órdenes, y a un nuevo escenario de litigio para la exigencia de derechos y de lo plasmado en el marco de la sentencia, en la cual las comunidades, organizaciones sociales que acompañan y sus representantes judiciales deben acudir a mecanismos judiciales como la tutela o el desacato para avanzar en la ejecución de los fallos.

10. Las órdenes exigen un cumplimiento homogéneo y completo

Existe un cumplimiento heterogéneo y parcial por parte de las entidades locales, regionales y nacionales encargadas de implementar las órdenes de los fallos: el 28% tienen una orden o más sin responder, mientras que el 12,5% de las órdenes están sin respuesta por parte de la entidad encargada de su implementación; algunas entidades tienen un alto grado de cumplimiento en la orden de determinada sentencia y menor en otras, como sucede con el SENA, el ICBF, el Ministerio del Interior y la URT. Lo anterior puede obedecer a que en muchas ocasiones son órdenes conjuntas que se deben desarrollar entre diferentes instituciones, lo cual requiere un trabajo coordinado que les permita actuar paralelamente o en relevos para su cumplimiento.

11. El cumplimiento de la ley demanda más que disposiciones

La implementación de la Ley 1448 requiere de suficientes recursos a disposición de los entes encargados de materializarla, pues exige contratar personal capacitado y calificado, realizar análisis técnicos, recolectar información y cubrir las necesidades administrativas para el desarrollo de sus misionalidades. Igualmente, precisa funcionarios que crean en ella y se motiven por sus objetivos. Por otro lado, es necesario construir escenarios políticos favorables a la implementación del programa, y contar con funcionarios públicos y gobernantes que les den prioridad a las políticas de paz y reparación.

12. La promoción de procesos y espacios es impostergable

Es fundamental continuar promoviendo procesos de veeduría ciudadana, así como evaluaciones y controles periódicos por parte de expertos externos e independientes que continúen con la evaluación de la implementación de la política pública de restitución de tierras. Igualmente, es necesario implementar espacios para que las entidades se informen mutuamente sobre las acciones a realizar y evalúen la posibilidad de aunar esfuerzos, realizar actividades conjuntas y compartir las lecciones aprendidas sobre las intervenciones realizadas. En este aspecto es necesario que las comunidades continúen teniendo un rol protagónico en el ejercicio de denuncia, así como en la participación y rendición de cuentas por parte de las entidades públicas encargadas de implementar la política pública de restitución de derechos territoriales.

13. La etapa posfallo continúa siendo un desafío para las entidades del Estado en cuanto a aplicar el enfoque diferencial étnico

Es necesario que el enfoque étnico sea dotado de sentido en la implementación de las acciones para el cumplimiento de los fallos judiciales. Por ello se debe respetar este enfoque a la hora de llevar la oferta institucional y concertarla con las comunidades, para que sus acciones no generen una posible revictimización. Asimismo, las acciones deben estar diseñadas atendiendo la identidad cultural, prácticas ancestrales y contextos territoriales, de tal forma que respondan a las necesidades actuales de las comunidades. Es fundamental que estas acciones tengan un diálogo virtuoso con los Planes de Vida y Salvaguarda de las comunidades indígenas, respetar sus autoridades, diseñar acciones que maximicen el reconocimiento de la autonomía de las comunidades y no pretender suplantar las instancias propias para agilizar procesos, incluso cuando el respeto de la autonomía y la libertad que están en juego supongan un esfuerzo mayor en materia de tiempo o de recursos.

Por ejemplo, en el caso de proyectos productivos, estos deben ser diseñados bajo un enfoque diferencial que permita promover su aprovechamiento por parte de las comunidades indígenas, a partir de la gestión del territorio y el fortalecimiento de los sistemas productivos propios, desde una perspectiva de diversidad, conservación y sostenibilidad, fomentando la identificación y el fortalecimiento de mecanismos de intercambio y articulación a los mecanismos locales, regionales y nacionales. Situación similar debe suceder con la construcción de viviendas para las comunidades, las cuales deben atender sus formas tradicionales de vida y habitación en el territorio.